

INDICE

N.º 11-12
SEPARATA

Implicaciones de la adhesión de España a la UEO.
Dra. Araceli Mangas Martín 5.

El MPDL y la UEO 27.

DOCUMENTACION:

- **Declaración política relativa a la ampliación de la Unión Europea Occidental para incluir a España y Portugal** 29.
- **Unión Europea Occidental** 44.
- **Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad** 48.

TIEMPO DE
PAZ

Revista Trimestral Presidenta: Francisca Sauquillo (Presidenta del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad). Director: Francisco Aldacoa Luzarraga. Redactor Jefe: José A. Sotillo Lorenzo. Secretario de Redacción: Pablo Ors Azcona.

Consejo de Redacción: Antonio Benito, José Luis Fernández Rioja, Ramón Muñagorri, María Muñiz, Alfonso Nájera, Maite Núñez, Francisco Rey, Rafael Tuñón.

Comité Asesor: Francisco Albuquerque, César Alonso de los Ríos, Fernando Claudín, Juan Cornide, Inmaculada de la Fuente, Manolo de la Rocha, Celestino del Arenal, Domingo del Pino, Elena Flores, Enrique Gomáriz, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, Fernando Jáuregui, José Luis López Aranguren, Manuel López Rodríguez, Pilusa Llopis, Araceli Mangas, José María Moledano, Pedro Molina, Manuel Ortuño, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Artemio Precioso, Marisa Rodríguez, Alejandro J. Rodríguez Carrión, Felipe Sahagún, Antonio Santasmases, Fernando Savater, Manolo Simón, Fernando Valenzuela, Angel Viñas, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Jacobo Echeverría-Torres (MPDL). Redacción y Administración: C/. Santa Catalina, 8 - 2.º D. Tel.: 429 76 44. 28014 Madrid. Realización gráfica: CARACTER, S.A. C/. Fernández de la Hoz, 60. 28010 Madrid. Depósito Legal: M-1062-1984 - ISSN: 021208926

IMPLICACIONES DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LA UEO

DRA. ARÁCELI MANGAS MARTIN
Catedrática de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Salamanca

En este artículo, se dan a conocer los problemas jurídicos generales que plantea la adhesión de España a la Unión Europea Occidental. En primer lugar, se abordan los aspectos históricos que influyen en la creación de la UEO y su desarrollo posterior, así como sus rasgos característicos. Se analizan a continuación las obligaciones y compromisos que implica la pertenencia para sus miembros, así como la diferencia con respecto a otras Organizaciones, y los aspectos jurídico-institucionales.

Tras examinar las implicaciones de la adhesión para España (jurídicas, en el ámbito territorial, etc.), otro apartado se centra en una de las cuestiones claves: las consecuencias para nuestro país de la cohesión nuclear en la UEO, a través de los problemas que puede plantear la instalación o el almacenamiento de armas nucleares, su tránsito por el territorio español, los condicionamientos políticos (el referéndum de 1986) y las exigencias de la UEO en este ámbito. En último lugar, aparecen las principales conclusiones a las que se llega en este trabajo.

I. IMPLICACIONES HISTORICAS QUE INFLUYERON EN LA CREACION DE LA UEO Y EN SUS CARACTERES

1. El Tratado de Bruselas entre 1948 y 1954

Aunque ya antes y durante la Segunda Guerra Mundial se habían producido graves actos de expansión por parte de la Unión Soviética (invasión de Finlandia y anexión de parte de su territo-

rio, anexión total de Estonia, Letonia y Lituania, anexiones parciales en Polonia, en Rumanía, nordeste de Alemania, en Checoslovaquia, etc.), en buena medida los aliados europeos occidentales (Francia y Gran Bretaña) todavía creían que la amenaza de una nueva agresión seguía ubicándose en Alemania, creencia que venía justificada por la reiteración de los actos de agresión y el resurgimiento militar alemán a pesar de la derrota militar y las

consecuencias socio-económicas para Alemania después de la Primera Guerra Mundial. Ante el temor de una nueva repetición de la Historia, Francia y Gran Bretaña firmaron un tratado de alianza y asistencia mutua (Tratado de Dunkerque, de 4 de marzo de 1947), cuya finalidad expresa era hacer frente a un eventual retorno de Alemania a una política de agresión. La obligación de asistencia mutua de carácter armado era automática, como era tradicional en los tratados clásicos de defensa (generalmente bilaterales), lo que significaba que producido el acto de agresión por un tercer Estado contra cualquiera de los Estados aliados había obligación inmediata e incondicionada de declarar la guerra al Estado agresor y, en consecuencia, asistir militarmente al Estado aliado agredido.

Sin embargo, esos hechos producidos durante la Segunda Guerra Mundial junto a otros que se sucedieron con posterioridad hicieron reconsiderar al Ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, Señor Ernest Bevin, que presentó el 22 de enero de 1948 un sustancial reajuste de la política exterior: la amenaza de una agresión, dadas las circunstancias de expansión político-ideológica de la URSS en Europa y otros continentes, provenía del antiguo aliado contra Alemania. Bevin proponía reexaminar la situación creada por los actos de ruptura entre el Este y el Oeste causados por la Unión Soviética, lo que constituía una amenaza para la unidad y la paz en Europa, por lo que proponía extender la alianza franco-británica a otros países occidentales, los tres países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), a fin de coordinar y consolidar en diversos órdenes la existencia de una Europa occidental.

En efecto, la URSS ocupó en 1945 parte de Manchuria y Corea del Norte; en 1947 instigó por todos los medios el acceso al poder de los partidos comunistas en Europa oriental (Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, Checoslovaquia) consiguiendo la «eliminación» de los partidos de oposición e instalando gobiernos comunistas subordinados a la dirección de la URSS. Se fomentaba la guerra civil en Grecia por

medio de la ayuda militar y financiera de países comunistas como Bulgaria, Albania y Yugoslavia. También en 1947 la URSS entorpecía las negociaciones para solucionar la situación de Austria y firmar un tratado de paz con Alemania.

Consecuentes con las nuevas circunstancias, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron en Bruselas el 19 de marzo de 1948 el «Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva». Entró en vigor el 25 de agosto de ese mismo año.

El Tratado, que se concluyó por una duración de cincuenta años, mantenía en parte la prevención contra Alemania en el sentido de estar alerta a una eventual reanudación de una política de agresión por parte de ese país (párrafo sexto del Preámbulo que fue suprimido por el Protocolo de París de 1954) a fin de adoptar las medidas necesarias de defensa y asistencia mutua. Pero lo importante es que plantea una adecuada reevaluación de las amenazas externas que se ciernen sobre esos cinco países en esa época, y aunque sin mención expresa a la Unión Soviética, extiende la garantía de acción solidaria y automática contra toda agresión *cualquiera que sea su origen*.

Pero el Tratado de Bruselas trasciende la acuciante perspectiva de la alianza militar y suscitaba, desde una triple vinculación en lo económico, social y cultural, la consolidación de un espacio occidental europeo caracterizado por unas creencias políticas basadas en el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, el pluralismo democrático y el imperio del derecho.

La penuria de esos años de posguerra, la destrucción y la ruina generalizada y el temor a las consiguientes convulsiones sociales animaron la idea de que una alianza defensiva en el mundo contemporáneo no se puede limitar a los aspectos militares como ocurría en siglos pasados. Un componente esencial de la defensa nacional en una época dominada por las ideologías y las concepciones globales de la sociedad

es el bienestar social y económico. Por ello, los Estados firmantes del Tratado se comprometieron expresamente a cooperar lealmente y a coordinar sus esfuerzos para constituir en Europa occidental una base sólida para la reconstrucción económica europea.

Interesa recalcar este aspecto original de lo que más tarde habría de ser la Unión Europea Occidental pues se enmarca este pacto militar en unos objetivos entonces bastante imprecisos, de unidad política, económica, social y cultural de la Europa Occidental.

Sin embargo, la organización del Tratado de Bruselas, como tal, poco pudo contribuir al esfuerzo de la reconstrucción europea ya que sus Estados Miembros canalizaron ese objetivo en la Organización Europea de Cooperación Económica creada el 16 de abril de 1948.

Otra preocupación de la propuesta del Secretario del Foreign Office británico, Ernest Bevin, era la eficacia del Pacto de Asistencia Militar: que el compromiso jurídico pudiera traducirse, en caso de agresión a cualquiera de las Partes, en una respuesta militar inmediata y coordinada. Por ello, se creó en septiembre de 1948 un organismo militar llamado «Organización de defensa de la Unión Occidental» que comprendía un Comité de Defensa, un Comité de Jefes de Estado Mayor y un Comité de Armamento. Pero la firma en abril de 1949 del Tratado del Atlántico Norte diluyó estos órganos para evitar la duplicidad en favor de los órganos más operativos de la Alianza Atlántica.

El Tratado de Bruselas no preveía una Asamblea (que luego habría de crear el Protocolo de París de 1954) y su órgano ejecutivo era un Consejo consultivo, a nivel de Ministros, asistido por una Comisión Permanente formada por los Embajadores de los cuatro Estados en Londres más un alto funcionario británico. Esta estructura orgánica fue muy reformada en 1954 al institucionalizarse la Unión Europea Occidental a partir de los compromisos jurídicos —todavía vigentes— del Tratado de Bruselas al que, llegado el caso, habrá de adherirse nuestro país.

Resulta también sorprendente de la pequeña historia del Tratado de Bruselas la fugacidad de sus objetivos políticos, económicos y militares que encontraron una realización más eficaz en otras tantas Organizaciones. Ya se señaló que los objetivos económico-sociales fueron absorbidos con notable éxito por la OECE (1948); igualmente, los pilares jurídico-políticos se asentaron en otra organización de gran envergadura en materia de cooperación política y cultural: el Consejo de Europa, creado mediante Tratado de 5 de mayo de 1949.

Pero la magnitud que siguió tomando la política soviética (bloqueo de Berlín, intensificación de la guerra civil en Grecia) hizo que la perseverante presión de varios gobiernos europeos occidentales sobre el Gobierno norteamericano lograra persuadir a los Estados Unidos en favor de su participación con importantes efectivos en la defensa europea firmándose para tal fin el tratado del Atlántico Norte el 4 de abril de 1949. La OTAN absorbió muy pronto los compromisos de la asistencia mutua erigiendo, a raíz de la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte en junio de 1950, un sistema militar integrado. La existencia misma de la OTAN, agrupando en ella diez Estados europeos y dos Estados americanos, hizo pasar a un plano meramente formal al Tratado de Bruselas y sumió en el letargo su débil estructura.

2. La modificación del Tratado de Bruselas: Los Protocolos de París de 24 de octubre de 1954

La primera resurrección de sus cenizas del Tratado de Bruselas tuvo lugar en 1954 después de que la Asamblea Nacional Francesa

rechazase el 30 de agosto de 1954 la creación de la Comunidad Europea de Defensa. La CED fue un intento fracasado de contar con la R.F. de Alemania para la defensa europea frente a una eventual agresión soviética controlando a un tiempo su poder militar. (La R.F. de Alemania no pertenecía entonces a la OTAN). Por ello se pensó de nuevo, a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores británico, Señor Anthony Eden, que la integración de la R.F. de Alemania en el tratado de Bruselas permitía salir del impasse creado por la no ratificación por Francia de la CED por su carácter «comunitario». El Tratado de Bruselas era y es de carácter intergubernamental clásico y además permitía sumar en la defensa europea un fuerte contingente de tropas y de medios militares por la capacidad industrial de Alemania, situada precisamente en el corazón del previsible ataque sirviendo a la denominada estrategia avanzada de la OTAN.

Se firmaron varios Protocolos en París el 23 de octubre de 1954. Algunos son acuerdos relacionados con las secuelas de la guerra: Protocolo sobre el cese del régimen de ocupación, enmiendas a los Convenios relativos a la ocupación, los derechos que se reservan las fuerzas extranjeras en Alemania, estacionamiento de fuerzas, etc.

Pero los textos que nos interesan son cuatro Protocolos entre los que destaca el Protocolo que modifica y completa el Tratado de Bruselas, permitiendo la adhesión de la R.F. de Alemania (suprimiendo el párrafo que preveía una eventual política de agresión) y de Italia, creando el Consejo de la Unión Europea Occidental, una Asamblea parlamentaria y la cooperación estrecha con la OTAN.

Es a partir de este Protocolo, que entró en vigor el 6 de mayo de 1955, cuando se puede hablar propiamente de la «Unión Europea Occidental», pero no olvidando que sus compromisos sustanciales se regularon en el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 modificado por este Protocolo.

Junto a este Protocolo de París forman parte otros tres Protocolos: el Protocolo sobre las fuerzas

de las Potencias de la Unión Europea Occidental; el Protocolo relativo al control de armamentos y el Protocolo relativo a la Agencia de la Unión Europea Occidental para el control de armamentos.

Estos dos últimos Protocolos evidencian en la época la preocupación por controlar el rearme alemán imponiéndole toda una larga serie de prohibiciones y restricciones bajo un fuerte control. Este control hizo aceptable para sus vecinos el rearme de la R.F. de Alemania. En realidad, el ingreso en la UEO fue la forma de hacer posible el ingreso de Alemania en la OTAN, necesidad acuciante desde la invasión de Corea, pero en la OTAN no era posible un control sobre el rearme alemán y, a un tiempo, someterle a prohibiciones, límites y controles severos.

Sin embargo, habiéndose producido con el tiempo, no sólo un cambio de las circunstancias en Alemania (la convicción en el carácter democrático del sistema alemán) sino también la desaparición de todo temor entre los Estados europeos, esas restricciones y prohibiciones fueron levantadas entre 1984 y 1986 (salvo para armas ABC).

Sin embargo, como tal organización de carácter defensivo-militar no se dinamizó desde 1954, limitándose a las tareas de control de la producción de armamentos. Pero sí es de subrayar que la UEO se destacó por su contribución en la liquidación de la cuestión del Sarre entre Francia y la República Federal de Alemania (1955) y por servir de enlace entre la CEE (los seis) y Gran Bretaña durante las negociaciones para la adhesión de este país a las Comunidades Europeas. Una vez producida ésta en 1973, el letargo fue total no celebrándose desde 1973 hasta 1984 ninguna reunión a nivel ministerial, fecha en que el Memorandum francés de 2 de febrero de 1984 propone su reactivación.

II. OBLIGACIONES NO ESPECIFICAMENTE MILITARES DERIVADAS DE LA PERTENENCIA A LA UEO

1. De carácter económico

Los Estados miembros de la UEO se comprometen, según su artículo 1, a organizar y coordinar sus actividades económicas con la finalidad de eliminar las divergencias en sus políticas económicas, lograr una armonización en la producción y en el desarrollo de los intercambios comerciales.

Esta obligación de carácter económico puede parecer retórica o accidental en un tratado defensivo de tipo clásico. Pero siendo esta última su naturaleza cierta, sin embargo la defensa hoy transciende lo militar, tiene evidentes repercusiones en el crecimiento económico y, además, por las circunstancias o contexto de su creación los Estados quieren subrayar la solidaridad de intereses de todo orden que deben ser puestos al servicio del objetivo, entonces mítico, de la recuperación económica de Europa.

El propio precepto intuía la eventual duplicidad con otras organizaciones económicas y por ello se expresa el deseo de no obstaculizar las actividades de organizaciones más especializadas. Ya he señalado que si históricamente la OEECE absorbió tales competencias así como llevó a cabo la recuperación económica a través del llamado «Plan Marshall», esas obligaciones eran de mera coope-

ración. Por el contrario, casi resulta innecesario decir también que las Comunidades Europeas (a las que pertenecen todos los miembros de la UEO) comparten vínculos compulsivos en lo económico y en consecuencia importantes cesiones de soberanía económica.

En definitiva, hoy en día el art. 1 es un precepto formal carente de contenido obligacional real. Aunque no ha habido propiamente transferencia de esas competencias, sí se puede decir que ha habido «transferencia de actividades en favor de organizaciones más especializadas».

Ahora bien, no hay obstáculo jurídico para que esa eliminación de divergencias y armonización se reconduzca hacia una política económica o, más exactamente, industrial de carácter militar: producción y estandarización de armamentos y equipos, política de adquisición de armamentos, racionalización de las inversiones, cuestiones relacionadas con la tecnología militar, etc...

Pero sería política de coordinación y cooperación basada en decisiones libres y soberanas sometidas en cada caso a las disposiciones constitucionales y legales (presupuestos del Estado, etc...).

2. De carácter social

Los Estados miembros de la UEO se comprometen a cooperar en el campo social a fin de elevar el nivel de vida de sus pueblos. Para ello se comprometen a coordinarse en las «instituciones especializadas». También este compromiso, aún más laxo que el de carácter económico, encontró su terreno fuera de la UEO: el Consejo de Europa —desde 1948— asumió esa competencia (en cuanto transferencia de actividad) y, desde el ingreso de Gran Bretaña a las Comunidades, los Siete Estados de la UEO están vinculados por importantes normas de carácter social a una gran distancia jurídica de los dispersos objetivos del art. 2 del Tratado de Bruselas, base de la UEO.

3. De carácter cultural

La consolidación de un espacio político occidental trata de ahondar sus raíces en la historia que hasta 1945 había sido común a toda Europa: el pensamiento jurídico común, las corrientes filosóficas, literarias y artísticas. La obligación jurídica estriba en hacer comprender a los pueblos de los Estados miembros de la UEO la existencia de esa civilización común y llevar a cabo intercambios culturales mediante convenios internacionales. Pero la UEO no sólo no ha auspiciado ningún acuerdo cultural entre sus miembros sino que la cooperación cultural y el apoyo a la civilización común ha sido una de las tareas llevadas a cabo brillantemente por el Consejo de Europa.

III. LA OBLIGACION DE AYUDA Y ASISTENCIA

El art. 5 del Tratado de Bruselas (numeración resultante por la modificación del Protocolo de París de 1954) prevé la obligación de máximo alcance que se contrae por la pertenencia a la UEO: la obligación de ayudar militarmente a la Parte atacada.

Por la importancia de sus términos, reproduciré su texto: «En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán, conforme a las disposiciones del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares y otros».

Salvo la referencia a la sumisión de los Estados de la UEO a la Carta de las Naciones Unidas —obligada desde 1945—, ese artículo 5 expresa la cláusula habitual en todos los tratados que constituyen alianzas militares de tipo clásico y no difiere por tanto de otras muchas alianzas o pactos militares que a lo largo de la Historia se han concluido entre Estados.

El art. 5 del Tratado de Bruselas establece, ante el hecho de una agresión armada, una obligación de ayuda militar por medio del uso de fuerza armada y es, también, una obligación automática e incondicional.

Analizaré en primer lugar la noción de agresión armada y, luego, los caracteres de la obligación de ayuda.

1. La noción de agresión armada

La agresión armada de un tercer Estado a un Estado miembro de la UEO da origen a la obligación solidaria. Por ello, se suscita qué debe entenderse por agresión armada.

El Tratado de Bruselas no precisa el concepto, lo que tampoco es extraño pues los términos utilizados «agresión armada» eran y son términos bien acuñados y habituales en esta clase de tratados internacionales. La misma Carta de las Naciones Unidas utiliza la expresión «agresión armada» en el art. 51 en relación precisamente con la legítima defensa.

Una mayor precisión de los actos que constituyen agresión armada viene dada por la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1974. Siguiendo esta Resolución, se entiende por «agresión», haya o no declaración formal de guerra, la

invasión o el ataque armado, la ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque; toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o parte de él; el bombardeo de dicho territorio o el bloqueo de sus puertos y costas, el ataque a fuerzas navales, terrestres o aéreas o de la flota mercante de un Estado.

Por otra parte, el Tratado de Bruselas tampoco precisa la procedencia y finalidad del ataque. Claro que, poniendo en relación este tratado con otros similares, se habla con frecuencia de agresión exterior; es decir, que procede del «exterior» al Pacto y, por tanto, esa agresión afectará primeramente a la integridad territorial. Es una agresión que puede ser constatada objetivamente en un alto grado.

Una cuestión más delicada es si por agresión armada podría entenderse el ataque a la independencia política o a la seguridad de los Estados miembros de la UEO mediante fuerzas internas armadas, e instigadas desde el exterior o mutaciones políticas radicales de signo comunista-revolucionario.

Aunque habría que apreciar cada situación, la definición de agresión hecha por las Naciones Unidas, abarca también los ataques a la independencia política y, por tanto, posiblemente este tipo de situaciones, en función de la ayuda de Potencias extranjeras, podría ser interpretada como una agresión armada.

2. Carácter automático de la obligación de ayuda

La obligación de ayudar a la Parte atacada surge desde el momento mismo en que se produce la

agresión armada por parte de un tercer Estado sobre cualquiera de los Estados de la UEO.

Es el hecho mismo de la agresión armada el que hace nacer la obligación de ayuda a la Parte atacada. Significa que si un Estado miembro de la UEO es objeto de una agresión armada, cada uno de los restantes miembros de la UEO, en su caso España, se considerarán igualmente atacados y cada uno ejercerá su derecho inmanente de legítima defensa ayudando a la Parte atacada.

Por tanto, es una obligación automática para cada Estado miembros de la UEO. Es una obligación individual y, al no precisar de concertación, se puede hablar de inmediatez en la obligación de ayuda militar.

A diferencia del Tratado del Atlántico Norte, en el que los Aliados asumen dos clases de obligaciones, una a título individual y otra colectivamente (condicionada al acuerdo en el seno del Consejo Atlántico), por el contrario, en la UEO no se exige un compromiso de acción concertada o colectiva, sino únicamente individual. Pero, naturalmente, no habría ningún obstáculo jurídico para que, producida la agresión armada contra algún Estado miembro de la UEO, decidiesen libremente llevar a cabo acciones colectivas de tipo militar y no militar: coordinar las operaciones militares, acordar sanciones económicas, aunar la acción diplomática, etc.

Pero si emprendiesen acciones colectivas es muy importante recordar que el Consejo de la UEO habría que decidir por unanimidad (art. 8, 4.º, tal como fue modificado por el Protocolo de París). En buena medida es lógico que los Estados aliados se concierten para proporcionar la ayuda, pero en el Tratado de Bruselas no se quiso hacer depender la obligación de ayuda militar de una concertación y votación unánime que eventualmente pudiera diluir la obligación jurídica.

Pero, naturalmente, puede haber esa concertación y el Tratado de Bruselas la estimula en el art. 8.3 mediante reuniones del Consejo que permitan a las Partes «concertarse sobre cualquier situación

que pueda constituir una amenaza para la paz, en cualquier lugar que se produzca o poner en peligro la estabilidad económica».

Puede observarse con cuanta sutileza la UEO propicia la cohesión previa ante las amenazas, incluso fuera de Europa y en el respeto a decisiones soberanas; pero exige ante la agresión armada una decisión predeterminada para cada Estado miembro, individualmente considerado, de ayuda militar solidaria.

3. Carácter incondicional de la obligación de ayuda

La obligación de ayudar y asistir al Estado aliado de la UEO no está sujeta a condición alguna. No se subordina a la recomendación, sugerencia ni mucho menos votación en el seno del Consejo de la UEO o de su Asamblea.

El Estado aliado no puede subordinar su ayuda y asistencia a apreciaciones autónomas de las implicaciones y consecuencias de índole internacional.

Tampoco el Estado aliado puede invocar la aplicación y el respeto a sus normas constitucionales sobre declaración de guerra como condición suspensiva de la obligación de ayuda. Ni el art. 4 ni ningún otro precepto del Tratado de Bruselas (tal como fue modificado por el Protocolo de París de 1954) prevén expresamente que las obligaciones que adquieren los Estados miembros sólo puedan ser ejecutadas una vez que se hayan cumplimentado los procedimientos constitucionales respectivos. Lo que no significa que no tengan que respetarse.

4. Alcance de la obligación de ayuda por medios militares y no militares

La obligación automática e incondicional de ayuda y asistencia al Estado agredido ha de concretarse y materializarse en una ayuda de carácter militar y, además, por cualesquiera otros medios no militares. El art. 5 exige que esa ayuda y asistencia sea *por todos los medios a su alcance, militares y otros*.

Una primera deducción de esa exigencia es que no admite opción entre medios militares y medios no militares. No cabe elección. Hay obligación de ayudar con las dos clases de medios, militares y no militares. Esta es una cuestión importante: España, como cualquier otro Estado miembro de la UEO, no gozará de poder discrecional para apreciar si el tipo de acción que se estime necesaria debe ser o no militar. La obligación automática e incondicional abarca, sin disyuntiva ni libertad de apreciación, tanto los medios militares como los no militares.

Sin duda ésta es la diferencia más importante entre la Alianza Atlántica y la UEO. El tratado del Atlántico Norte deja en libertad a sus Estados miembros para elegir la acción (militar o no militar) que estimen necesaria para asistir a la Parte atacada. Los Estados en la OTAN gozan, pues, de discrecionalidad para elegir los medios adecuados para repeler el ataque que sufra la otra Parte y para establecer la paz en la zona. Al afirmar el art. 5 del Pacto Atlántico que la obligación de asistir a la Parte afectada será mediante *cualquier acción, incluido el uso de la fuerza*, no obliga automáticamente a declarar la guerra. Deja libertad de apreciación a las Partes para que ejerzan las acciones de toda índole que estimen necesarias.

IV. LA AYUDA POR MEDIOS MILITARES

1. Significado de «medios militares»

Con mucha frecuencia se suele deducir de la obligación de ayudar con «medios militares» la obligación concreta de declarar la guerra al Estado agresor. Y es muy probable que en caso de agresión armada haya que ordenar a las Fuerzas Armadas que entren en combate ayudando al Estado agredido. Pero no necesariamente.

De un lado, habría que valorar las circunstancias del ataque armado enemigo. Podría tratarse de una acción armada aislada (algún incidente armado en zonas fronterizas) que no constituye propiamente una agresión armada; o en una acción armada que puede ser prudentemente aislada por el Estado objeto de la agresión (así, el uso de fuerza por Libia contra Italia mediante el lanzamiento de un misil sobre la isla italiana de Lampedusa en abril de 1986). Igualmente, aun produciéndose un ataque armado con empleo de unidades militares, sin embargo que tal ataque tenga un carácter limitado en el tiempo e intensidad y el Estado miembro de la UEO haga frente al mismo.

En buena medida la ayuda militar que tendría que prestar España dependería de la situación a la que se enfrenta el Estado aliado.

Serían estas circunstancias objetivas, valoradas por el Estado que sufre la agresión de forma inmediata y también por el Estado que está obligado a prestar ayuda las que determinarán la clase de medios militares a utilizar.

España (cada Estado miembro de la UEO) podrá valorar esas circunstancias y en función de una apreciación objetiva de las mismas determinar qué ayuda, mediante medios militares, requiera la situación de agresión armada al Estado aliado a fin de ayudarle a repeler el ataque y restablecer la situación anterior.

Es también muy importante señalar que la ayuda militar se proporciona en el marco del derecho de legítima defensa: la ayuda será proporcionada a la agresión y limitada por los poderes del Consejo de Seguridad, si éste pudiera restablecer y mantener la paz en la zona.

Los medios militares de ayuda son muy diversos y no se circunscriben exclusivamente a la entrada en combate de las tropas. Son también ayudas de índole militar que satisfacen plenamente la obligación de ayudar y asistir por todos los medios militares al alcance del Estado, por ejemplo, la transmisión de información, la utilización de estaciones de comunicaciones, la utilización de los puertos con fines diversos como reorganizar la escuadra, reparar averías técnicas o averías por daños producidos en combate (sin las consiguientes limitaciones de estadía a 72 horas de los puertos neutrales), misiones de vigilancia, utilización de aeropuertos, estacionamiento y entrenamiento de tropas de los aliados durante la crisis, aprovisionamiento de armas, munición, combustible, etc...

Ahora bien, he de señalar que estas y otras asistencias de carácter militar al Estado aliado de la UEO agredido, aun sin estar las Fuerzas Armadas de España en combate, convierten al Estado que las presta en Estado beligerante, es decir, que puede ser considerado que entra en guerra contra el Estado agresor.

También se debe subrayar que de una interpretación sistemática, y en su contexto tanto histórico como evolutivo, del Tratado de Bruselas no se permite una opción discrecional entre los diversos medios militares ni prevé un escalonamiento en el que se incluyera en casos límite el uso de la fuerza.

Fácilmente se deduce de su redacción, texto y contexto que la ayuda y asistencia militar será *por todos los medios militares* al alcance del Estado miembro de la UEO y en toda la medida que los necesite el Estado aliado agredido. Luego, cuando haya *agresión armada* a un Estado miembro de la UEO España deberá, como un hecho normal ante una situación objetiva, ordenar a sus Fuerzas Armadas entrar en combate y también deberá prestar ayuda por otros medios militares que están notoriamente a su alcance.

En consecuencia, ante la magnitud de una agresión armada para un estado miembro de la UEO (España, en su caso) no cabría jurídicamente elección entre la utilización directa de las Fuerzas Armadas en combate y la utilización de otros medios militares sin uso de fuerza. Los medios militares al alcance de España no permiten un uso alternativo y discrecional, sino que ante una agresión armada habrá que proveer por todos los medios militares necesarios a la defensa del Estado aliado atacado hasta repeler la agresión enemiga.

2. Carácter defensivo de los medios militares. La compatibilidad con la Carta de las Naciones Unidas

La respuesta por medios militares que España (cualquier Estado miembro) adoptaría para ayudar al Estado aliado agredido tiene su naturaleza y fundamento jurídico en la legítima defensa colectiva. El derecho inmanente de legítima defensa individual (del Estado que es directa e inmediatamente agredido) y colectiva (de los Estados

que son indirecta y mediatamente agredidos) es un derecho inherente a todo Estado (trasunto del derecho de la persona humana) reconocido y protegido secularmente por el Derecho Internacional y regulado con validez universal en el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Su ejercicio por cualquier Estado ha de conformarse a la Carta.

Por ello, el Pacto de la UEO exige que la obligación de ayudar por medios militares se cumplirá de conformidad con la Carta de San Francisco.

Ese reenvío expreso al art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas tiene un doble significado para esta interpretación jurídica:

— de un lado, como ya he apuntado anteriormente, permite mensurar las acciones militares a adoptar encaminadas a rechazar el ataque de forma proporcionada;

— de otro, significa que los Estados de la UEO aceptan que en caso de agresión a cualquiera de ellos la máxima autoridad corresponde al Consejo de Seguridad a fin de restablecer y mantener la paz y seguridad.

Para ello se obligan a poner en conocimiento del Consejo de Seguridad las medidas adoptadas (art. 6 del Tratado de Bruselas y art. 51 de la Carta) y se subordinarán a las medidas o acciones que en cualquier momento el Consejo de Seguridad estime necesarias con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Si esto ocurriera, si el Consejo de Seguridad pudiera hacerse cargo de la situación, las medidas militares adoptadas por los Estados miembros de la UEO cesarían. El Tratado de Bruselas no pretende afectar a las obligaciones que los Estados miembros de la UEO han asumido como miembros de la ONU, tratado cuyo valor superior reconocen todos los Estados en el art. 103 de la Carta; tampoco las obligaciones de ayuda militar mutua pueden entenderse —se dice expresamente en el art. 6 del tratado de Bruselas— que afectan a los poderes y responsabilidades del Consejo de Seguridad.

Todo ello permite deducir, junto al contexto histórico de forma-

ción del Tratado de Bruselas de 1948 y del Protocolo de París de 1954 que institucionaliza la UEO, que en ambos textos convencionales los objetivos y mecanismos más específicos y parciales de la UEO se enmarcan en los más generales y universales de la Carta de San Francisco. El Pacto de Bruselas no va más allá de la Carta; en otras palabras, la ayuda y asistencia en legítima defensa que se debe prestar a un aliado de la UEO respeta, respalda y complementa al sistema de Naciones Unidas.

Al igual que sucede en el caso del Tratado del Atlántico Norte, la compatibilidad y conformidad del tratado de Bruselas con la Carta de las Naciones Unidas es un factor muy importante a tener en cuenta a la hora de apreciar el significado jurídico y político de la UEO. Estos tratados militares y estas organizaciones defensivas son fruto de las deficiencias del propio sistema de Naciones Unidas, que en algunos casos y desde los primeros años de su existencia, se vio incapaz de garantizar la paz en el mundo. Por ello, tiene una finalidad de apoyo y complemento si, en una hipotética agresión armada contra algún Estado miembro de la UEO, el Consejo de Seguridad no pudiera imponer una acción pacificadora —debido a su peculiar sistema de votación mediante el llamado «veto» de alguna de las cinco grandes potencias— entonces no se puede obligar a renunciar a los Estados de la UEO al derecho de legítima defensa colectiva que ampara la Carta. Y en la UEO como alianza defensiva que es —y ningún hecho prueba lo contrario— sus Estados miembros no sólo expresan que están dispuestos a hacer frente y defenderse de una eventual agresión armada, sino que desean organizar su defensa antes de que la agresión pueda ser una realidad.

V. LA AYUDA POR MEDIOS NO MILITARES

La UEO exige también que cada Estado aliado preste ayuda a la parte agredida con todos los medios no militares a su alcance. En este sentido cada Estado adoptaría todas las medidas políticas, diplomáticas, económicas, etc., que fueran más convenientes para ayudar solidariamente a la parte atacada: ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, bloqueo de las cuentas corrientes de los nacionales del Estado enemigo, embargo de bienes enemigos, embargo económico (de relaciones comerciales públicas o privadas), ruptura de comunicaciones, etc.

De nuevo, sería la situación creada por el acto de agresión lo que determinaría la apreciación de las medidas necesarias por ambas partes (aliado atacado y España, en su caso).

VI. IMPLICACIONES JURIDICAS DE CARACTER CONSTITUCIONAL DERIVADAS DE LA OBLIGACION DE AYUDA

En el pasado esta clase de tratados de ayuda mutua automática e incondicional (casi siempre bilaterales) eran bien conocidos y

no se consideraba, ni por la doctrina científica ni por las cancillerías, que fueran atentatorios a la soberanía nacional. Los Estados consideraban que así reforzaban su seguridad, ofreciendo su garantía solidaria a otro Estado. De tales tratados no se deducía cesión de soberanía, lo que hubiera sido impensable en otras épocas.

Lo que importa en estos tratados es que el Estado que contrae la obligación lo haga libremente; que, llegado el caso, pueda apreciar que se reúnen objetivamente las circunstancias de agresión armada; que al declararse dispuesto a defender a otros, haya tomado esa decisión en función de su propia seguridad, es decir, que el respeto a la integridad territorial, la seguridad y la independencia de Francia, R.F. de Alemania, Reino Unido, Italia y Benelux sea un objetivo vital para nuestra seguridad y soberanía (por la vecindad geográfica, la comunidad de intereses económicos y sociales y de ideales políticos). Si defendiendo a esos Estados estamos previniendo nuestra defensa e, inversamente, si fracasase su defensa haríamos imposible la nuestra.

Desde luego, esos requisitos o presupuestos se dan plenamente en relación con este tratado.

La Constitución establece dos clases de mayorías parlamentarias para la autorización de las Cortes en orden a la prestación del consentimiento. En unos casos por mayoría absoluta para aquellos tratados que lleven a cabo una atribución del ejercicio de competencias que deriven de la Constitución (art. 93 CE). En otros, la autorización se otorga por mayoría simple, de las Cámaras cuando, sin cesión de soberanía, pueden afectar, por ejemplo, a la integridad territorial o sea un convenio de carácter militar (art. 94.1 CE, en el que se especifican otros casos). Y hay otros tratados, de menor importancia, que no encajan en las materias del art. 93 y 94.1 y no requieren autorización parlamentaria alguna y de los que simplemente se da conocimiento a las Cortes de su conclusión (art. 94.2 CE).

Por lo que se refiere al análisis jurídico de la obligación de ayuda por medios militares y no militares no implica una atribución de

competencias soberanas. No altera ni disminuye las competencias de las Fuerzas Armadas ni sus misiones constitucionales; lo que ocurre es que España está dispuesta a prevenir su propia defensa y seguridad fortaleciendo la seguridad regional.

Es claro que el carácter automático e individual no supone en modo alguno una cesión de soberanía; supondrá una limitación libremente consentida, pero todo o casi todo compromiso internacional regula o limita el ejercicio de la soberanía.

Al fin y al cabo el Estado, España, es soberana a la hora de apreciar objetivamente si existe o no la agresión armada y responde con los medios a su alcance.

Es cierto que plantea algunas dudas profundas el carácter incondicional y necesariamente militar de la obligación de ayuda. Me refiero a la incondicionalidad respecto a la declaración de guerra. Ciertamente la Constitución, como es común a otras Constituciones democráticas, exige la autorización parlamentaria para la declaración de guerra (art. 63.3 CE).

No voy a glosar aquí el carácter anacrónico de las declaraciones de guerra; es un formalismo de siglos pasados y hoy no confiere legalidad internacional a la acción armada. Pero no sólo está abolida en derecho internacional, sino que en derecho interno está en desuso. A lo largo de este siglo cada vez se han hecho menos declaraciones de guerra, desde 1945 casi ninguna. Pero es evidente que han existido guerras y que éstas se han iniciado con la ruptura de las hostilidades, con los combates mismos ordenados por las autoridades gubernamentales. La declaración de guerra, cuando ha habido, ha sido posterior.

En una guerra de legítima defensa, cuando se es directamente atacado, la declaración de guerra ha de ser posterior a la entrada en combate, casi por la misma lógica de los acontecimientos militares y estrategias del combate.

Una cosa es verse amenazado y otra agredido (invadido, bom-

bardeado, etc.). Cuando se es víctima del ataque, no se avisa o se advierte al enemigo, sino que hay que defender militarmente.

La obligación constitucional de nuestras FFAA, bajo las órdenes del Gobierno (art. 97), es defender nuestra soberanía e integridad territorial que se ve agredida por el ataque a un aliado del que somos interdependientes. Pero su entrada en combate es decidida soberana y constitucionalmente por el Gobierno de la Nación y no por Mandos extranjeros aliados y, si la situación objetivamente lo requiere, entrarán en combate sin declaración de guerra aunque habrá de obtenerse para formalizar interna e internacionalmente el estado de guerra.

Es obvio que si las circunstancias lo permiten se deberá solicitar la *previa* autorización de las Cortes (art. 63.3 CE) y, en todo caso, lo más pronto posible pero sin hacer dejación de nuestro derecho de legítima defensa colectiva que haga inviable, por la ventaja dada al enemigo, la defensa del aliado y presumiblemente la nuestra. Ese es el sentido de que el respeto a las prescripciones constitucionales en materia de declaración de guerra no pueden ser una condición suspensiva de la obligación de ayuda. Desde luego, no debe entenderse que las Cortes al autorizar la adhesión a la UEO se desprendan de la competencia de autorización de la declaración de guerra dado que ningún otro Estado ni ningún órgano de la UEO asume esa competencia: España, y ningún Estado miembro, hace una renuncia abdicativa ni translativa en favor de un tercero.

Siguen siendo el Gobierno y las Cortes las Instituciones constitucionales que deciden y autorizan la declaración de guerra, pero en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España que garantizan, más allá de nuestras fronteras, nuestra soberanía e independencia.

Gobierno y Cortes son las Instituciones internas llamadas a apreciar la situación objetiva de agresión armada y el alcance de los medios militares que se pondrán a disposición de nuestra seguridad en la región, así como de los me-

dios no militares (sanciones económicas, etc.).

Por otro lado, si la ayuda militar se coordinase o concertase en el seno del Consejo de la UEO, al exigirse unanimidad en sus decisiones, quedaría a salvo la libre voluntad de España y, en caso de oposición, no podría verse obligada a adoptar tales medidas conjuntas.

Finalmente, en esta perspectiva constitucional cabe que las Cortes no autoricen la declaración de guerra. Desde luego, España seguiría obligada a ayudar por otros medios militares que no conlleven beligerancia y si esto no fuese posible, España habría de asumir la responsabilidad internacional derivada de la violación de una obligación internacional para con los Estados aliados de la UEO con todas sus consecuencias jurídicas, económicas, políticas, etc.

Significa también ese carácter incondicional que el respeto a los procedimientos constitucionales son importantes pero con una importancia o relevancia *interna*. No debe entenderse, a *contrario* que el Tratado de Bruselas exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales infringiendo las internas.

El respeto al derecho interno se presume pero no puede ser una condición para el respeto al Derecho Internacional ni podrá excusar del cumplimiento de una obligación internacional. Se aplica aquí un principio general del derecho internacional codificado en el art. 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (del que es, además, parte España): «Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado».

En consecuencia, atendiendo en este apartado a la obligación examinada de ayuda y asistencia militar automática, individual e incondicional, la adhesión de España al Tratado de Bruselas de 1948 y Protocolo de París de 1954 ha podido ser autorizada por las Cortes Generales mediante mayoría simple siguiendo el procedimiento establecido en el art. 94.1 de la Constitución al ser dichos tratados de carácter militar que no conllevan una cesión de soberanía en su obligación más esencial.

VII. AMBITO TERRITORIAL DE LA UEO: SU INCIDENCIA PARA ESPAÑA

Voy a examinar ahora el ámbito de aplicación espacial de los Tratados de Bruselas y del Protocolo de París. O de forma más certera, interesa saber *en qué lugar o dónde* ha de producirse la agresión armada para que surja la obligación automática e incondicional de ayuda militar y por otros medios.

El Tratado de Bruselas no es muy preciso en las previsiones de localización. En este aspecto el Tratado del Atlántico Norte marca con rigurosa exactitud la zona de aplicación de Tratado (territorios de los Estados miembros en Europa y en América del Norte, Turquía, islas, naves y aeronaves en el Atlántico y Mediterráneo desde el polo norte hasta el Trópico de Cáncer).

El Tratado de Bruselas sólo prevé su puesta en aplicación en caso de agresión armada a uno de sus Miembros en Europa. Luego, el territorio de aplicación del Tratado de Bruselas no ha sido nunca el territorio bajo soberanía de cada Estado Parte.

En 1948 los Estados fundadores del Tratado de Bruselas (Gran Bretaña, Francia y los países del Benelux) poseían grandes imperios coloniales y algunas de estas colonias eran consideradas como parte del territorio metropolitano. La razón de ser de esa limitación al territorio de Europa era evitar la multiplicación de riesgos que hicieran desencadenar los mecanismos del Tratado previstos para salvaguardar la seguridad de los Estados europeos en la perspectiva y contexto de una agresión alemana (excluida a partir de 1954) o de un país comunista europeo.

El sistema de protección y ayu-

da de la UEO disocia el territorio bajo soberanía de los Estados Miembros del territorio cubierto por los mecanismos de ayuda.

La agresión armada ha de producirse en territorio de los Estados miembros en Europa: territorios continental e insular europeo. Un ataque al territorio de un Estado de la UEO situado en continentes no europeos o en islas pertenecientes a continentes no europeos no constituye un supuesto de agresión armada que dé derecho al Estado aliado para requerir una acción militar de ayuda.

Resulta evidente que la delimitación que hace el art. 5 del Tratado de Bruselas del territorio cubierto por la garantía de ayuda deja fuera de la misma a parte del territorio de España. Las Islas Canarias están situadas en África. También Ceuta y Melilla (y los Peñones de Alhucemas, de Vélez de la Gomera), están en el territorio continental de África, así como las Islas Chafarinas (aunque están en el Mediterráneo) se corresponden también geográficamente con África.

Si se acepta la exclusión de las Islas Canarias, de las ciudades, peñones e islas situados en África podría tener consecuencias muy graves para nuestra integridad territorial.

En el caso de Ceuta y Melilla la exclusión sería doblemente grave: un error que repetiríamos por dos veces en menos de una década y sus consecuencias para la integridad territorial de España insospechadas.

En efecto, como es sabido, España se adhirió al Tratado del Atlántico Norte en 1982 aceptando que Ceuta, Melilla y los otros territorios en África y no serían amparados por los mecanismos de ayuda individual y colectiva que prevé el Pacto Atlántico. Reconocimos que lo que es para nosotros la evidencia de la «españolidad» de estas ciudades no tiene por qué serlo para los Estados que firman con nosotros una alianza militar.

En el entorno geopolítico, si se consumara la integración de España en la UEO con la limitación espacial a Europa, de nuevo y en tan corto periodo de tiempo, la Comunidad Internacional y, en

especial, los países de África podrían apreciar en nuestra propia conducta, separando el destino de las Islas Canarias y, por segunda vez, de Ceuta y Melilla del destino del resto del territorio nacional español, la legitimidad de las pretensiones de Marruecos.

Desde la perspectiva jurídico-constitucional, la exclusión de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla no sería en sí mismo inconstitucional. No hay ninguna exigencia constitucional de que los tratados internacionales de los que sea Parte España se apliquen en todo el territorio nacional y el Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados deja a la libre autonomía de las Partes Contratantes la determinación del territorio en que se aplicará el tratado (art. 29). Tampoco resultaría menoscabada la misión constitucional de las Fuerzas Armadas españolas de defender la integridad territorial ya que seguirían siendo defendidas por las Fuerzas Armadas ni la adhesión a la UEO menoscaba la «indisoluble unidad de la Nación española», porque la vinculación y protección defensiva no se alteraría jurídicamente por el acto de la adhesión. Tendrían, antes y después de la adhesión, la misma vinculación y protección constitucional.

Pero se quebrará, por segunda vez en relación con Ceuta y Melilla, la defensa unitaria de España, es decir, que todo el territorio del Estado debe ser defendido de la misma manera, con la misma intensidad, con las mismas garantías de protección jurídica y defensa militar.

En el marco jurídico actual de la UEO no habrá defensa unitaria de España: el territorio peninsular y las Islas Baleares tendrán, de un lado, defensa nacional y, de otro, garantía de solidaridad por medios militares de cada Estado Miembro de la UEO; Ceuta, Melilla, los pequeños territorios en África y las Islas Canarias sólo tendrán la defensa nacional y, por tanto, su nivel de protección será inferior al del resto de España. No tendrán la ayuda de los Estados de la UEO.

Estos delicados problemas que afectan a las sensibles cuestiones de la integridad territorial debe-

rán ser resueltos globalmente para la integridad del territorio de España en el Protocolo de Adhesión. No estoy sugiriendo, porque no sería ni conveniente ni oportuno, una mención expresa o directa a las ciudades, peñones e islas (del Atlántico y Mediterráneo) situadas en África. Pero sí mediante alguna referencia genérica el «territorio de España» que permita acoger bajo la misma garantía a todo el territorio nacional. España no puede hacer una nueva dejación (como ya ocurrió al adherirse a la OTAN) permitiendo que sean otros Estados, precisamente nuestros aliados a los que estamos dispuestos a defender con las armas, los que seleccionen y delimiten el territorio de España que es digno de su ayuda y excluyan territorios que no son «presentables» internacionalmente.

La mejor defensa de la «españolidad» de Ceuta, Melilla e Islas Canarias no se consigue con proclamas patrióticas; la mejor defensa tampoco es la militar, sino la que sabe prevenir ésta mediante una política exterior y de alianzas militares coherentes que fortalezcan la integridad territorial.

Tampoco España debería caer en la tentación de ofertar o aceptar soluciones salomónicas. En efecto, el Gobierno podría caer en la falacia de la transacción: lograr que, al menos, fueran incluidas en el ámbito territorial de aplicación del Tratado de Bruselas las Islas Canarias. Además, España podría esgrimir el argumento jurídico, desde la perspectiva de la compatibilidad de tratados, de que las Islas Canarias ya están incluidas en el Tratado del Atlántico Norte, del que son Partes todos los Miembros de la UEO; luego, están obligados por el Pacto Atlántico a ayudar individual y colectivamente a España en caso de que el ataque armado se produzca en las Islas Canarias.

Resultaría absurdo que nuestros aliados de la UEO pudieran invocar los tratados que conforman la UEO con su limitación espacial a Europa excluyendo las Islas Canarias para rechazar la ayuda a España.

El problema jurídico-internacional no se plantea a España,

sino que se le plantea a nuestros aliados pues caso de adherirse España a la UEO, ellos, Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal de Alemania e Italia (más seguramente Portugal) habrán adquirido compromisos jurídico-defensivos contradictorios: como aliados en la OTAN están obligados a ayudar a España si el ataque se produce en las Islas Canarias y como aliados en la UEO no tienen obligación de ayudarnos.

La incompatibilidad de tales compromisos no podría dar seguridad a España sobre la fiabilidad de nuestros aliados europeos. Por otro lado, las reglas del art. 30 del Convenio de Viena sobre aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia tendrán una difícil e insatisfactoria aplicación. Y, además, en virtud del art. 8 de Tratado del Atlántico Norte, los Estados que forman actualmente la UEO han asumido «la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción» con el Pacto Atlántico. Todo ello hace pensar que se encontrará una solución fácil y falaz para España.

Ahora bien, esas circunstancias no deben llevar a una solución de compromiso intermedio con la integridad territorial de España. La búsqueda de una fórmula que incluya a las Islas Canarias sería una solución cómoda para los aliados de la UEO pues la obligación de ayuda respecto a esas Islas ya la adquirieron en virtud del Tratado del Atlántico Norte. El Gobierno de España no debería engañarse con ese éxito pírrico al precio de sacrificar, de nuevo, a Ceuta y Melilla.

La solución tiene que satisfacer a *todo* el territorio de España. (Lamentablemente ni en el Protocolo de Adhesión de España a la UEO ni en las Cartas o Declaraciones anexas se ha hecho mención a las cuestiones territoriales).

Finalmente, cabe apuntar que la adhesión de España a la UEO suscita, al igual que sucedió con ocasión de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, la cuestión de Gibraltar. ¿Y si la agresión armada en Gibraltar? España se vería en una delicada y compleja si-

tuación: tendríamos que aceptar que el Reino Unido es el Estado que debe recibir la ayuda de los otros Estados para repeler el ataque y lo reconocemos ante nuestros aliados y ante la Comunidad internacional, y tendríamos que ayudar al Reino Unido por todos los medios militares a nuestro alcance a restablecer su soberanía en Gibraltar renunciando ante el Reino Unido, nuestros aliados y la Comunidad internacional a defender nuestra integridad territorial. La hipótesis (no tan improbable, recuérdense las dudas de Libia en 1986) de una agresión armada en Gibraltar sería una situación esperpéntica para España.

VIII. LA OBLIGACION DE ARREGLO PACIFICO DE LAS DIFERENCIAS Y DE ACEPTACION DE LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA

El Tratado de Bruselas incluye una obligación poco común a los tratados militares. Y desde luego para España será una obligación de novedad histórica.

Los Estados Miembros de la UEO se comprometen a someter las controversias jurídicas que se susciten entre ellos a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia. Mientras el Tratado de Bruselas esté en vigor aceptarán la solución judicial para las controversias jurídicas (a tenor del art. 36.2 del Estatuto del Tri-

bunal Internacional de Justicia) que versen sobre la interpretación de un Tratado (cualquier tratado entre los Miembros de la UEO); cualquier cuestión de derecho internacional; la existencia de todo hecho, que si fuera establecido, constituiría violación de una obligación internacional; y en relación con la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

Para otras controversias no comprendidas entre las citadas, los Estados Miembros de la UEO aceptan someterse a un procedimiento de conciliación y si la controversia es de carácter complejo (con aspectos jurídicos y no jurídicos) entonces cada parte afectada tiene derecho a solicitar que la regulación por vía judicial de los aspectos jurídicos de la controversia preceda al sistema de conciliación.

Naturalmente, este conjunto de obligaciones específicas se inscriben en una obligación de derecho internacional general que debe asumir todo Estado: la obligación de solucionar pacíficamente las diferencias internacionales. Pero una cosa es la obligación general, que obviamente vincula a España, a todo Estado, y otra muy distinta aceptar la obligación de solucionar por un medio determinado, precisamente obligatorio, de carácter jurisdiccional (salvo que se haya previsto otro medio de solución pacífica en otro tratado internacional).

¿Por qué los Estados de la UEO pusieron tanto énfasis en la solución jurisdiccional? La explicación hay que buscarla en el contexto político-histórico que envuelve a 1948 y sus años inmediatos. Las Naciones Unidas comenzaban su andadura en la vida internacional, y el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) es un órgano principal de la ONU, continuador de una labor de prestigio del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en la etapa de la Sociedad de las Naciones. Y los Estados europeos deseaban ofrecer así su apoyo y reconocimiento a la ONU.

Además, los Estados europeos se mostraban dispuestos a defender «el respeto del derecho» o «imperio de la ley», idea que apa-

rece expresa en relación con los principios democráticos en la esfera interna, pero que desean también en la esfera internacional de sus relaciones.

Sin embargo, España no ha aceptado todavía la jurisdicción obligatoria del TIJ. Este es un hecho lamentable, más aún después del establecimiento en 1978 de un «Estado social y democrático de Derecho». Siendo España un Estado de Derecho en el orden interno no parece que debería corresponder un paralelismo en el orden internacional aceptando como Estado de Derecho (de Derecho Internacional) la solución judicial de las diferencias jurídico-internacionales que le afecten. Pero no ha sido así.

Pudiera pensarse que entonces la adhesión a la UEO tendría en este punto un aspecto claramente positivo. Sin embargo, sin querer volver atrás en los argumentos y críticas, el retraimiento de España respecto a la jurisdicción obligatoria del TIJ tiene una explicación (aunque no estoy segura si una justificación): Gibraltar. La controversia jurídica hispano-británica sobre Gibraltar podría verse sorpresivamente llevada por Gran Bretaña ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Los argumentos jurídicos de España en favor de la reintegración a la soberanía española conforme el principio del Derecho Internacional de respeto a la unidad nacional y a la integridad territorial tienen una gran consistencia frente al principio de la libre determinación de los pueblos esgrimido por Gran Bretaña. Pero la Asamblea General de las Naciones Unidas entiende (y el Tribunal se hizo eco de esos argumentos en el Dictamen sobre el Sáhara Occidental de 16 de octubre de 1975) que en algunos casos no es preciso la consulta a la población cuando no se trata de un «pueblo» que pueda pretender la libre determinación, dando prioridad al principio de la integridad territorial, en especial si la colonia se constituyó en detrimento del territorio al que pertenecía.

Pues bien, aunque aparentemente la dialéctica jurídica pudiera ser favorable, no hay una confianza razonable de que la con-

troversia se resolviese *de hecho* de forma satisfactoria para España y si la sentencia fuese desfavorable a la reintegración de Gibraltar a España o ambigua, o se pronunciasse en favor de una solución negociada, podría debilitar la posición española o simplemente hacer imposible una solución pacífica.

Claro que es evidente que las vías no jurisdiccionales no han dado solución ni razonablemente hay la menor expectativa de que los Gobiernos españoles puedan lograr aproximación alguna a soluciones satisfactorias. Al contrario, supuestos Acuerdos (de Lisboa, de Londres sobre el aeropuerto de Gibraltar) consolidan las posiciones británica y gibraltareña. Por ello, intentar o exponernos a la vía jurisdiccional no exigiría más riesgo en una controversia, de facto, perdida.

Por ello, al adherirse España a la UEO se ha interpuesto una reserva genérica (sin mención a Gibraltar pero estando implícita esta diferencia) que excluye la competencia del TIJ de controversias pendientes o surgidas con anterioridad o en relación con hechos o situaciones existentes antes de la adhesión.

IX. ASPECTOS JURIDICOS-INSTITUCIONALES

1. El Consejo y la Asamblea

La reforma del Tratado de Bruselas mediante el Protocolo de París de 1954 precisó las competencias de su más importante órgano, el Consejo de la UEO. El art. 8 del Tratado modificado establece que el Consejo debe estar organizado

para poder ejercer sus funciones en permanencia; las decisiones se toman por unanimidad, salvo que se disponga otra cosa como se contempla en los Protocolos II, III y IV de 1954.

En la actualidad se prevén unas nuevas adaptaciones que, mientras se aprueban, vienen definidas por la Declaración de Roma adoptada el 26 y 27 de octubre de 1984 por el Consejo de la UEO: el Consejo se reunirá al menos dos veces al año a nivel ministerial (Asuntos Exteriores y Defensa); la presidencia rotatoria será anual; el Consejo Permanente lo constituyen los Representantes Permanentes.

Otro de los órganos es la Asamblea de la UEO a la que el Consejo debe presentar un informe anual. Es una opinión generalizada que la existencia de esta asamblea de 89 parlamentarios (nombrados por los Parlamentos nacionales) es muy original en sí misma y aunque no tiene competencias decisorias o normativas sí es destacable el diálogo dinámico y continuado que mantienen ambas Instituciones. La Asamblea dirige recomendaciones al Consejo a las que éste da respuesta. La Declaración de Roma estimula aún más ese diálogo.

2. La Agencia para el Control de Armamentos

De la reforma del año 1954 merecen ser destacadas por su pasado (que no por su presente) el Protocolo III relativo al control de armamentos y el Protocolo IV relativo a la Agencia para el Control de Armamentos (ACA). La ACA es un órgano subsidiario encargado, bajo la autoridad del Consejo, de velar por el respeto a las normas sobre limitación de armamentos. Es cierto que ese

control se produjo de forma más severa sobre la R.F. de Alemania pues los límites y prohibiciones eran más rigurosos, pero también el resto de Estados miembros se comprometían a aceptar el control sobre el nivel de sus armamentos (salvo Gran Bretaña que a cambio del mantenimiento de cuatro divisiones y la 2.ª Fuerza Aérea Táctica no sufrió controles sobre sus Fuerzas Armadas y Francia que no permite controles sobre su armamento atómico). Sin duda, es sorprendente que una alianza militar que quiere estar preparada ante un ataque de un tercer Estado se autoimpusiera unos límites y organizase un sistema efectivo de control. La preplejidad y la paradoja aumenta cuando se piensa que estos mismos Estados son miembros de la OTAN que ha propugnado de forma constante una política de reforzamiento continuado y sin límites de la capacidad militar de sus miembros.

Pero hoy ya no tienen interés estos Protocolos puesto que el Consejo de la UEO formado por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, en la Declaración de Roma de 1984, aprobaron algunas reformas suprimiendo totalmente los controles sobre las armas convencionales desde el 1 de enero de 1986, si bien se mantienen los controles sobre las armas atómicas, bacteriológicas y químicas.

El Comité Permanente de Armamento, otro órgano subsidiario, está encargado de la cooperación para la producción y estandarización de armamentos, aspectos en los que la UEO ha mostrado un gran interés en los últimos años, pero sin que sus deliberaciones y directrices sean obligatorias para sus Estados miembros.

Sin embargo, estos son aspectos institucionales que no tienen suficiente transcendencia jurídica como para afectar a las obligaciones que pudiera contraer España en caso de adhesión. Por otra parte, es probable que con ocasión de la adhesión de España y Portugal estos instrumentos convencionales sean reformados en su conjunto o, al menos, en sus aspectos institucionales.

3. El Protocolo sobre las Fuerzas de la UEO y la estructura militar integrada de la OTAN. El compromiso del Referéndum

También está desfasado por los acontecimientos el Protocolo II sobre las Fuerzas de la UEO (de igual fecha que el Protocolo de París que modificó el Tratado de Bruselas o Protocolo I).

De su lectura podríamos llevarnos un gran sobresalto por cuanto alteraría sustancialmente nuestra relación con la Alianza Atlántica y los compromisos políticos derivados de referéndum.

En efecto, el art. 1 de este Protocolo I establece que cada una de las Partes Contratantes dispondrá sus fuerzas terrestres y aéreas bajo el mando del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) según unos contingentes máximos y respecto a las fuerzas navales según unos cupos que varían anualmente (art. 2). También se prevé la fijación de los efectivos y armamentos de las fuerzas de defensa interior y de policía (art. 5).

No debe perderse de vista la fecha del Protocolo (1954) para entender que no puede hablarse propiamente de Fuerzas de la UEO, sino de las Fuerzas de los Estados Miembros de la Alianza que participan en el sistema integrado militar. Como es sabido Francia se retiró de dicho sistema en 1966 y, por tanto, el Protocolo no tiene valor alguno, al menos para Francia y, por ende, no debiera tenerlo para España en similar posición sobre la estructura integrada de la OTAN.

Dada la posición oficial de España de no aceptar que las Fuerzas Armadas españolas estén bajo mando militar aliado, si este Pro-

toloco no fuera adaptado a las circunstancias, España tendría que hacer una reserva general al mismo sin perjuicio de que su contribución defensiva a la Alianza se articule en acuerdos específicos y de coordinación con el resto de Fuerzas aliadas, como ya ha propuesto en enero de 1988 el Gobierno español.

De todas formas, el Gobierno español en la Carta de 18 de enero aceptaba que cuando operaciones de las fuerzas españolas se combinen con operaciones de fuerzas bajo mando aliado podrían colocarse bajo el mando aliado (salvo el mando aliado de Gibraltar).

A decir verdad, el Protocolo sobre las Fuerzas de la UEO es un texto anacrónico, superado y, en buena medida, caduco, con referencias absurdas al proyecto de Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (non nata).

Pero si este Protocolo II no fuera modificado de forma sustancial y de forma comprensiva con la peculiar situación española respecto a la integración militar (o cubierto por una reserva global de España) podría dar argumentos sólidamente justificados en Derecho para creer que de forma solapada, en un Protocolo adormecido por la Historia, el Gobierno de España, con la correspondiente autorización de las Cortes a la adhesión a la UEO, ha prestado el consentimiento para la vinculación indirecta de las Fuerzas Armadas Españolas en tanto que «Fuerzas de la UEO» bajo la disposición y planes del Comandante Supremo Aliado para Europa (SACEUR).

(De nuevo hay que lamentar la pasividad del Gobierno y de las Cortes que se han conformado con una declaración política cuyo valor jurídico es bastante dudoso).

4. Las relaciones entre la UEO y la OTAN

Como resulta obvio, el Tratado de Bruselas de 1948 no podía hacer referencia alguna a la Alianza

Atlántica ya que el Tratado de Washington es de 1949.

Sin embargo, a raíz de su modificación en 1954 se insertó un nuevo artículo en el que se decía lo siguiente «En la ejecución del Tratado, las Altas Partes contratantes y todos los organismos creados por ellos en el marco del Tratado, cooperarán estrechamente con la OTAN. Para evitar duplicidad con los Estados Mayores de la OTAN, el Consejo y la Agencia se relacionarán con las autoridades militares apropiadas de la OTAN para todas las informaciones y todos los asesoramiento sobre las cuestiones militares».

Desde 1950, conforme se estructuraba el sistema de mandos y se hacía operativa la Alianza Atlántica, la UEO fue disolviéndose y eliminando todos los organismos que hacían doble empleo con los de la OTAN.

Las relaciones actuales entre la UEO y la Alianza Atlántica siguen siendo muy estrechas. Ni en el pasado ni para el futuro los Estados miembros de la UEO han pensado en debilitar la OTAN ni en buscar una alternativa. La reactivación de la UEO, muy acelerada a partir de 1987 (Acuerdos INF), tiene también mucho que ver con la preocupación europea por asegurar el compromiso de Estados Unidos en la defensa europea.

La UEO desea una cohesión europea en el seno de la Alianza y, por ello, los Consejos de la UEO debaten y tratan la concertación que luego se lleva al seno de la Alianza. Se ha llegado a decir que la UEO es la task-force que estimula las decisiones de otros aliados. Los miembros de la UEO y su Secretario General suelen decir que la UEO es un centro activo de reflexión y concertación. La UEO delibera; la OTAN toma las decisiones. Los miembros de la UEO vienen demostrando en el seno de la Alianza su disposición para adoptar decisiones y asumir sus responsabilidades dentro de la Alianza y en estrecha subordinación a la misma. Esa disposición no es retórica como veremos a continuación.

X. LOS COMPROMISOS NO EXPRESOS EN LOS TEXTOS CONVENCIONALES

La lectura de los textos jurídico-convencionales que conforman la UEO no sería suficiente para determinar el conjunto de compromisos que obligarán a España. En el Tratado de Bruselas de 1948 y en el Protocolo de París de 1954 se establecieron unas obligaciones que han sido objeto de análisis e interpretación en las páginas anteriores. La eventual adhesión española a la UEO significará el acto jurídico-internacional de adhesión a dichos textos jurídicos de los que se derivan obligaciones para España y, recíprocamente, para los restantes Estados Miembros. Y esas son, en principio, las obligaciones jurídicas que se adquieren.

Pero la UEO es una organización muy cohesionada en su ideología o doctrinas político-estratégicas de seguridad. En este aspecto, hay también diferencias cualitativas con la OTAN. Esa cohesión viene facilitada por el limitado número de Estados (siete), que comparten sin fisuras una misma percepción de las amenazas a su seguridad, con una vecindad y carencia de espacio tal que casi no permitiría distinguir entre el frente o la retaguardia; todos ellos, salvo Gran Bretaña, serían el mismo frente de combate. Todos ellos están embarcados (y seis de ellos profundamente comprometidos) en un proceso político progresivo de largo alcance.

Esa cohesión, esa clarificación de posiciones ante una eventual agresión armada se percibe, como he puesto de relieve, en el art. 5 del Tratado de Bruselas al no admitir

los Estados mismos ambigüedades en su compromiso de ayuda militar por todos los medios a su alcance (convencionales, nucleares) en caso de que alguno de ellos sufra una agresión armada. Cohesión y convicción en la colaboración que no tiene paralelismo en la OTAN.

Como esa cohesión y convicción se ha forjado en el pasado, la UEO siente cierto temor hacia las fisuras o posiciones individuales que pudieran presentar algunos Estados como España. Por ello la UEO ha manifestado, en relación con la invitación, realizada el 18 de abril pasado(1), a España de sumarse a la misma, que esa invitación es para integrarse con todas las consecuencias, aceptando no sólo los textos jurídicamente obligatorios del Tratado de Bruselas y Protocolos de París sino también la Declaración de Roma de 1984 (que inició la reactivación y reforma) y la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad». La «Plataforma» es una declaración adoptada por unanimidad por el Consejo de la UEO, que reunió a los Ministros de Asuntos Exteriores de la UEO el 26 y 27 de octubre de 1987 en La Haya. Junto a la «Declaración» de Roma de 26 y 27 de octubre de 1984 que inicia la revitalización de la UEO, son los dos documentos más importantes adoptados en su seno y expresan la especificidad de la defensa europea.

1. La seguridad y la defensa en la perspectiva de la Unión Europea

La creación de la Unión Europea es el objetivo político a largo plazo de las Comunidades Europeas.

La preocupación por una seguridad y defensa europea se re-

monta a la posguerra misma y son expresión de la misma tanto el Tratado de Bruselas y la UEO, como la fracasada Comunidad Europea de Defensa. También el sistema de Cooperación Política Europea (CPE) en las Comunidades Europeas ha tratado de aproximarse, sin éxito, desde la coordinación de las políticas exteriores al tratamiento de las cuestiones de seguridad.

Francia sentía de forma especial ese «aislamiento» en las materias de defensa y seguridad que afectan a los europeos pues desde que abandonó el sistema de defensa integrada en 1966 no encontraba un foro adecuado donde tratar esos problemas de forma multilateral con sus socios europeos. Ese mismo sentimiento lo experimentaban el Reino Unido, la RF de Alemania y otros Estados europeos respecto de Francia con la que únicamente podían debatir esos temas de forma bilateral.

En la OTAN, Francia no participa en el Comité de Planes de Defensa, ni en el Eurogrupo ni en el Grupo de Planes Nucleares.

En las Comunidades europeas, la Europa mejor organizada, tampoco se permitía debatir estos temas al no haber sido atribuida esa competencia por los Estados miembros; además, algunos estados comunitarios no pertenecen ni a la OTAN (Irlanda) ni a la UEO (Dinamarca, Grecia, España y Portugal) y algunos de estos Estados no aceptan tratar en modo alguno las cuestiones de defensa (Irlanda, pero también en diferente medida Dinamarca y Grecia).

Sin embargo, la integración europea notaba la carencia de una política de seguridad y defensa desde hacía tiempo. La Declaración sobre la Identidad europea adoptada por la «Cumbre» (hoy Consejo Europeo) de Copenhague el 14 de diciembre de 1973 lo ponía en evidencia al igual que el Informe Tindemans de 1975, sobre la Unión Europea, encargado por el Consejo Europeo: «La Unión Europea seguirá siendo incompleta mientras no disponga de una política de defensa común». Sin embargo, la Declaración Solemne sobre la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart de 19 de Ju-

nio de 1983 apenas si lograba incluir entre los cometidos de la Cooperación Política Europea los aspectos políticos y económicos de la seguridad.

El Parlamento Europeo en su Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea de 14 de febrero de 1984 incluía la seguridad común entre las competencias de la Unión.

Este conjunto de circunstancias que demostraban la incapacidad y la incongruencia comunitaria de una política exterior desprovista de los elementos de la seguridad persuadieron a Francia para iniciar el relanzamiento de la UEO en vez de crear una nueva organización (Memorandum francés de 2 de febrero de 1984), y suplir las carencias y obstáculos que presentan las Comunidades europeas: todos los miembros de la UEO son miembros de las Comunidades y de la OTAN y presentan una posición homogénea no sólo de los problemas europeos de la defensa sino en su afirmación de que no hay defensa europea sin la Alianza Atlántica. Como resulta ya ser un tópico, se trata de fortalecer el pilar europeo de la OTAN, pero desde fuera de la OTAN.

La decisión colectiva del Consejo de la UEO de jugar un papel activo en la seguridad y defensa europeas se toma en octubre de 1984 en Roma y tres años después esa Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad define la específica identidad que se pretende para Europa.

Pero entre ambas fechas que marcan la reactivación se había concluido (1986) el Acta Única Europea que logró el reconocimiento de los Doce de que «una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podía contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior», y aceptan coordinar sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Se comprometen a velar por las condiciones tecnológicas e industriales necesarias a su seguridad y a cooperar más estrechamente en el campo de la seguridad entre aquellos Estados que son Parte de la UEO y de la Alianza Atlántica.

Tiene interés esa referencia expresa a la UEO en el Acta Unica Europea ya que, a su vez, la Plataforma de 26 y 27 de octubre de 1987 también se refiere expresamente al Acta Unica Europea y se inscriben en esa búsqueda de una identidad europea —limitada— pero cohesionada ante los problemas de la seguridad.

La UEO, a través de la Plataforma, se vincula a la construcción de la Unión Europea, conforme al Acta Unica Europea. Se reafirma la idea del Informe Tindemans declarando que «la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto que la construcción no se extienda a la seguridad y a la defensa». Para lograr esa integración europea «completa» los siete Estados de la UEO y miembros de las Comunidades europeas estiman que el instrumento adecuado es el Tratado de Bruselas (modificado por el Protocolo de París) y que la reactivación de la UEO aportará una importante contribución al proceso más amplio de la unificación europea (puntos 2 y 3 de la Plataforma).

Ante todos estos datos y tomas de posición quizá haya que hacer una reflexión con interrogantes: ¿La reactivación de la UEO no estará pensada para, progresivamente (primero España y Portugal), con perseverancia (para convencer a Dinamarca, Grecia e Irlanda) y a largo plazo (después de consolidar un mercado sin fronteras), aglutinar a todos los miembros de las Comunidades europeas?

La Comunidad Europea experimentará un cambio casi irrecusable en 1993 y años sucesivos. Puede que se aborde después una mutación significativa completa (la defensa) y la UEO será, si llegara a producirse, la bisagra.

Mientras tanto, y aunque no llegue a completarse la Unión Europea, la UEO probablemente será el centro europeo y comunitario de reflexión y de concertación sobre los problemas de la seguridad.

2. La doctrina defensiva de la UEO y las armas nucleares

Tomando como referencia la Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad (que España debe aceptar expresamente) la UEO estima que el problema fundamental es la superioridad de las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia, su capacidad de llevar a cabo, por sorpresa, operaciones ofensivas de gran envergadura, y la vulnerabilidad de Europa occidental debido a su situación geográfica.

La estrategia de la UEO parte de la convicción de que sus miembros están dispuestos a defenderse, adoptar las medidas necesarias y cumplir los compromisos contraídos.

Su estrategia de disuasión se basa «en una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales, siendo el elemento nuclear el único que pueda confrontar a un agresor eventual a un riesgo inaceptable» (punto II.3 de la Plataforma). Para la UEO no hay alternativa para prevenir una guerra y considera que esta estrategia ha probado su efecto pacificador.

La UEO estima irremplazable la presencia de fuerzas convencionales y nucleares de los Estados Unidos en Europa, constituyendo esa presencia el vínculo indispensable con las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos. Por tanto, la UEO apoya *sin ambigüedades*, y cada Miembro de la UEO debe apoyar sin ambigüedades, la presencia militar estadounidense mediante fuertes contingentes de tropas, armamento convencional y armas nucleares de corto y medio alcance (éstas últimas, después del Tratado INF de 1988, transportables y lanzables desde naves, submarinos y

aeronaves) y mientras perdure esa permanencia física de los Estados Unidos en Europa tendrá credibilidad la disuasión estratégica, es decir, se podrá confiar, en último extremo, en la utilización de las fuerzas nucleares de alcance intercontinental de los EE.UU. para la defensa de Europa Occidental.

Para que esta estrategia de disuasión y defensa tenga credibilidad, los Estados miembros de la UEO se obligan a asumir la parte que les corresponda «de la defensa común, tanto en el ámbito convencional como nuclear, conforme al principio de reparto de riesgos y de responsabilidades sobre las que reposa la cohesión aliada» (punto III.3).

En el ámbito convencional, se comprometen a una contribución adecuada a la capacidad de cada Estado miembro para superar el desequilibrio convencional y elevar el umbral nuclear y una cooperación bilateral y regional para mantener una base industrial tecnológicamente avanzada e intensificar la cooperación en materia de armamentos.

En el ámbito nuclear esa «cuota parte» de responsabilidad consiste, para algunos Estados miembros (los que no poseen armamento nuclear propio, es decir, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, RF de Alemania e Italia) proseguir una cooperación con los Estados Unidos en esta materia, cooperación que se estima necesaria (puntos II.4 y III.3); para los Estados que contribuyen a la disuasión global y a la seguridad con armas nucleares propias (Reino Unido y Francia) consiste en mantener esas fuerzas nucleares independientes.

XI. CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA COHESION NUCLEAR EN LA UEO

Doctrinalmente la estrategia de la combinación de medios convencionales y nucleares para la disuasión ya ha sido aceptada por España en el seno de la OTAN, aceptación que no presenta obstáculo constitucional alguno en la medida en que no se derivan compromisos concretos al respecto. Pero en el seno de la UEO se han perfilado las consecuencias de la cohesión nuclear.

En relación con la contribución de España para lograr un nivel adecuado de capacidad defensiva *convencional* que sea paralelo a la capacidad económica y social de España, no supone una alteración constitucional ni legislativa ni distinta a otros compromisos internacionales asumidos en el mismo sentido (art. 3 del Tratado del Atlántico Norte). En realidad, cada Estado, y España también, trata de proveerse de los medios necesarios para su defensa. Además, no puede haber imposiciones sobre cada Estado ya que por medio de acuerdos internacionales y de decisiones internas (presupuestaria-legislativas, gubernamentales) se satisface esa obligación bajo control soberano.

Por el contrario, la cooperación en la disuasión *nuclear* plantea algunos problemas.

Es bien sabido que España es, desde 1987, Parte del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y por tanto no puede producir armamento nuclear. Pero el TNP no prohíbe el tránsito, el almacenamiento o la instalación de ingenios nucleares militares (o de sus elementos o componentes) en

el territorio de sus Estados Partes (ahí están los casos del Benelux, Italia y RF de Alemania). Luego, internacionalmente no hay obstáculo alguno.

Ahora bien, España, al no poder ser productora de armas nucleares, debe alinearse en la UEO con estos últimos Estados en la obligación de «cooperar» con los Estados Unidos, con las fuerzas nucleares norteamericanas que sirven mediante su presencia institucionalizada en la OTAN a la seguridad y la defensa de Europa. Esta interpretación es la que se deduce claramente de la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad».

Esa cooperación puede consistir en el tránsito por tierra, mar o aire de ingenios nucleares o sus componentes, así como en el almacenamiento o instalación para su eventual lanzamiento.

Constitucionalmente no hay precepto alguno que lo prohíba, luego no habría impedimento jurídico-constitucional para esa cooperación. Pero hay algunos condicionamientos jurídicos y políticos.

1. La instalación o el almacenamiento de armas nucleares

A) El acuerdo parlamentario de autorización de la adhesión a la Alianza Atlántica

Aunque no hay propiamente normas de rango de ley que prohíban esa cooperación nuclear, sin embargo, el acuerdo adoptado por las Cortes Generales al otorgar su autorización para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte era el *único texto* obligatorio en la materia. Cierta-

mente se refiere a la Alianza Atlántica, pero las armas nucleares de la Alianza que se acogerían a la «cooperación» de los miembros de la UEO son las de los Estados Unidos en el seno de la Alianza. Pues bien, el acuerdo de las Cortes (D. de S. del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 1981, núm. 193, pp. 11.452), no revocado todavía, es que «el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio. En todo caso, cualquier decisión ulterior sobre esta materia requerirá la previa autorización de las Cortes Generales» (apartado II).

¿Qué valor jurídico tiene esa declaración parlamentaria en este punto II?

Su redacción es precisa y terminante: expresa un mandato. Yo estimo que su naturaleza es la de una decisión imperativa que obliga al Gobierno, pues, además de sus términos, está anexa a un tratado internacional y no deja margen de apreciación. Es una decisión obligatoria que condiciona al Gobierno de España en cualquier negociación internacional o decisión interna sobre instalación o almacenamiento de armas nucleares. Pero de la misma resulta, como luego señalaré, que no hay que requerir la autorización parlamentaria para que el Gobierno español negocie sobre el tránsito de armas nucleares o sus componentes.

Interesa resaltar el alcance de la prohibición: almacenar o instalar armas nucleares, pero no se alude a los elementos o componentes de las mismas. Ni se requiere control parlamentario para el tránsito (terrestre, aéreo y en puertos) que es el aspecto de mayor interés inmediato y más usual.

B) El Convenio con los Estados Unidos de 1982 y de 1988

Pero el acuerdo de las Cortes —como es obvio—, no es una prohibición absoluta e indefinida; significa que la instalación o alma-

cenamiento de armas nucleares requiere su autorización.

Y esa autorización ha sido delegada en favor del Gobierno.

En efecto, la reserva de las Cortes en 1981 hecha por partidos de centro derecha (UCD, AP, CiU, PNV) con mayoría favorable a la prohibición y, en todo caso, a la autorización de las Cortes, ha sido objeto de renuncia por las Cortes de mayoría socialista (1983) en favor del Gobierno a través del art. 4.2 del Convenio complementario n.º 2 con los Estados Unidos: «El almacenamiento e instalación en territorio español de armas nucleares o no convencionales o de sus componentes quedará supeditado al acuerdo del Gobierno español».

No se puede decir que dicho artículo viole el acuerdo de las Cortes de 1981, puesto que las Cortes autorizaron el Convenio con los Estados Unidos (en virtud del art. 94.1) en el que se incluía esa cláusula de «deslegalización» de la materia.

No sirve de consuelo decir que las Cortes mantienen su control en relación con la eventual y har- to improbable instalación y almacenamiento de armas nucleares de otros países que no sean los Estados Unidos...

En el nuevo Convenio con los EE.UU., de 1988 (en vigor desde el 4 de mayo de 1989), se confía, de nuevo, al Gobierno la autorización para el almacenamiento e instalación (aunque, también para la «introducción» como expondré más adelante), prorrogando la deslegalización por ocho años más.

2. El tránsito de armas nucleares por el territorio español

En buena medida la polémica en relación con el tránsito de armas nucleares en España se debe a una doble confusión generada por la pregunta del referéndum, incorrecta desde la perspectiva de las obligaciones asumidas internacionalmente por España y por la extrañeza del término utilizado («introducción» en vez del acuñado «tránsito»).

El territorio de un Estado está formado por su superficie terrestre (incluidos lagos y ríos), las aguas interiores (radas, puertos), el mar territorial y el espacio aéreo (o columna de aire que cubre verticalmente todos los espacios anteriores). La soberanía territorial se ejerce de forma diversa en cada uno de esos espacios de conformidad con el Derecho Internacional.

Respecto al tránsito de armas o componentes nucleares sobre la superficie terrestre, aguas interiores y espacio aéreo, España, cualquier Estado, puede prohibir o permitir la introducción o tránsito de las mismas. Ningún Estado sufre limitación alguna del Derecho Internacional en su superficie terrestre y espacio aéreo, salvo las que libremente hayan aceptado mediante convenio internacional.

En esta materia, por ejemplo, destaca el aún en vigor Canje de Notas entre España y Estados Unidos (anexo al Convenio de 1982, BOE 2 de mayo de 1983 y que se mantiene y reitera en el nuevo convenio de 1988, texto en BOE de 6 de mayo de 1989), en el que en términos ambiguos jurídicamente el entonces Ministro Pérez Llorca informaba al Gobierno de los Estados Unidos que «es política del Gobierno español que no sobrevuelen España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo, y que cualquier cambio en esta práctica

exige el consentimiento del Gobierno de España». La debilidad y la falta de decisión es visible: no se habla de «acuerdo» o de «decisión» del Gobierno como corresponde a un Estado soberano; se insinúa que aunque deben dejar de sobrevolar pudieran volver a hacerlo. Y en el Convenio de 1982 no se hacía referencia alguna al tránsito terrestre ni a la presencia en aguas interiores (puertos) de tales armas.

Pero el texto del Convenio de 1988 con los EE.UU. presenta algunas novedades: el art. 11 del nuevo Convenio repite el texto del art. 4.2, citado, del Convenio de 1982, aunque añade el término «introducción» a las competencias del Gobierno español: el control sobre la introducción en territorio español, con su acuerdo, de armas nucleares o no convencionales o sus componentes. Ciertamente es un avance dicho art. 11 del nuevo Convenio: al requerirse también el acuerdo para introducir armas nucleares en el territorio español, se impone una limitación a la Parte norteamericana. Pero no nos deslumbremos. Más adelante, en el mismo Convenio de 1988, en el Anejo 3, apartado 7, esa cuestión se deja «a la conciencia» de la otra Parte: aunque aparentemente la introducción de armas nucleares requiere el acuerdo del Gobierno español, la eventual introducción de tales armas por buques norteamericanos en los puertos españoles no requerirá de hecho el acuerdo del Gobierno español, el cual otorgará las autorizaciones de escala «sin solicitar informaciones sobre el tipo de armas a bordo de los buques».

Por otra parte, y con carácter general, el Gobierno puede autorizar (o denegar) la escala de buques de guerra de propulsión nuclear, o con armas y material nuclear en las aguas interiores (OM de Defensa de 23 de abril de 1985, BOE de 14 de mayo de 1985).

Sin embargo, España no puede prohibir el tránsito de armas nucleares a través del mar territorial. En efecto, el tránsito por el mar territorial está sujeto a las normas del Convenio de Ginebra sobre mar territorial de 1958 (con-

cordantes con las del Convenio de Derecho del Mar de Montego Bay de 1982, pendiente de entrar en vigor). Pues bien según ambos convenios que recogen el derecho consuetudinario en la materia, todos los Estados (España) aceptan el derecho de paso inocente de los buques mercantes y de guerra así como submarinos navegando en superficie y enarbolando pabellón a través de su mar territorial. No puede establecerse prohibición alguna en el paso por razón de la carga o armamento, aunque sí reglamentar el paso o limitar el número y, como señala el art. 23 del Convenio, tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques (o submarinos) se hayan establecido en acuerdos internacionales.

En definitiva, España no puede prohibir el tránsito de buques de guerra y submarinos con armas o material nuclear por una parte de nuestro territorio, en concreto por el mar territorial o franja de 12 millas de anchura que rodea nuestro litoral.

Teniendo en cuenta esas normas consuetudinarias y convencionales (de amplia aceptación por los Estados), resulta irritante, aunque no sorprendente, las «exigencias», unas veces, «imputaciones», otras, de algunos partidos políticos y movimientos «pacifistas» de que España no debe permitir el tránsito de armas nucleares por el territorio (en sentido genérico) o por el mar.

Por ello, también el Gobierno español formuló en el referéndum con imprecisión su acuerdo de prohibir la «introducción» y no era correcta su solicitud de refrendo en materia en la que no tiene competencia el gobierno español, ni el pueblo, en relación con la introducción y el tránsito por el mar territorial.

3. Los condicionamientos políticos: el referéndum de 1986

En el texto de la pregunta del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica se decía lo siguiente: «El Gobierno considera conveniente para los intereses nacionales que España permanezca en la Alianza Atlántica y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos: ... 2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español».

Como es bien sabido, el pueblo español apoyó esa decisión del Gobierno en esta materia.

El referéndum realizado en 1986 se rigió y rige por el art. 92 de la Constitución. Luego, independientemente del valor de vinculación moral y política que a mí no me corresponde glosar, la Constitución, aprobada por el pueblo español, no confiere valor jurídico de carácter obligatorio a esa consulta popular: su valor jurídico es de carácter consultivo.

Si el Gobierno en futuros acuerdos con los EE.UU. o en el reparto de cargas en la UEO deseara apartarse de lo refrendado por el pueblo español requerirá de la autorización por mayoría simple de las Cortes; pero su desvinculación del contenido del referéndum no exigirá un nuevo referéndum, dado su carácter consultivo. Ni las Cortes mismas, ni la iniciativa popular (500.000 firmas) podrían exigir un nuevo referéndum. La Constitución establece que la iniciativa para proponerlo es una facultad discrecional del Presidente del Gobierno (art. 92), aunque luego las Cortes deberán autorizarlo.

Los términos de la consulta del referéndum han resultado polémicos en esta materia al utilizar un término, probablemente, ambiguo jurídicamente, por ser inusual en la materia. Me estoy refiriendo al término «introducir»

armas nucleares y no aludir la propuesta gubernamental de prohibición al tránsito de las mismas.

Cabe pensar en la buena fe del Gobierno al utilizar el término «introducir» con un sentido equivalente al tradicional de tránsito.

Cabe pensar que no hubiera inocencia en la selección del término y puede ser que la intención del Gobierno hubiera sido disponer de un margen de maniobra aprovechando que siempre habrá lingüistas oportunos dispuestos a encontrar diferencias o matices.

Los hechos nos dirán si hubo o no mala fe.

4. Las exigencias de la UEO

Ya que la cooperación con la presencia de armas nucleares norteamericanas es una exigencia política evidente, pero no jurisdicada específicamente en el Tratado de Bruselas modificado, entonces si el Protocolo de adhesión recogiese directamente la obligación de la cooperación o la cohesión con la estrategia de la disuasión nuclear y sus consecuencias (aludiendo a la «plataforma»), opino que la autorización que las Cortes han otorgado al Protocolo de Adhesión, en virtud del art. 94.1 de la Constitución, ampara y satisface sobradamente la previa autorización que las Cortes requieren para permitir la instalación o almacenamiento de armas nucleares, si esto fuera preciso algún día. Pero en el bien entendido de que esa mención expresa en el Protocolo sólo sería aceptable si la obligación de cooperación con la disuasión nuclear es asumida por todos los Miembros de la UEO. Es decir, que el Protocolo de Adhesión no la imponga jurídicamente a España sin extender el compromiso jurídico a los demás.

En realidad, el Protocolo de Adhesión contempla ambiguamente en su preámbulo la aceptación por España y Portugal de la doctrina nuclear de la UEO expresada en los dos textos políticos ya mencionados —las declaracio-

nes de Roma y de La Haya—pero sin modificar formal y expresamente el Tratado de Bruselas.

Sin embargo, si el Protocolo de adhesión de España no hace referencia alguna a esa cooperación necesaria para apoyar la estrategia de la disuasión nuclear, no creo que pueda serle exigible a España en términos de obligación jurídica internacional el almacenamiento o la instalación de armas nucleares en tiempos de paz. Si no aparece expresa la aceptación y el Gobierno aceptara posteriormente colaborar en la instalación o almacenamiento de armas nucleares (no así en relación con el tránsito de las mismas) estará obligado a recabar de las Cortes Generales la previa autorización, específica para tales fines, independientemente de la autorización que hubieran prestado para la adhesión al Tratado de Bruselas y Protocolos de París. Tanto en aquél como en este caso, el Gobierno debería justificar ante el pueblo español su desvinculación de lo refrendado por el pueblo en 1986.

En realidad, un Estado se obliga por los términos de un Tratado. En los términos actuales del Tratado de Bruselas y Protocolos de París, España no se obligaría en esos aspectos tan específicos que no se derivan necesariamente de esos instrumentos convencionales de la UEO. Desde luego, del art. 4 del Tratado de Bruselas (tal como fue modificado por el Protocolo del 1954) no se puede deducir que los Estados miembros tengan que aceptar por lo menos en tiempos de paz la instalación o almacenamiento de armamento nuclear: «En la ejecución del Tratado, las Altas Partes contratantes y todos los organismos creados por ellos en el marco del Tratado, cooperarán estrechamente con la OTAN».

Todos los Estados miembros de la UEO, están cumpliendo con esa obligación de cooperar; no hay el menor reproche entre ellos. Sin embargo, esa cooperación estrecha es bastante diferente en algunos casos (Francia no pertenece a la estructura militar integrada y tampoco acepta el mando aliado ni acepta, al menos, la instalación ni almacenamiento de

armas nucleares de los Estados Unidos).

Luego, en virtud del Tratado de Bruselas y sus Protocolos, España no está obligada a aceptar el tránsito, el almacenamiento o instalación de armas nucleares.

Su eventual aceptación al margen del tratado será un acto soberano condicionado a la específica y previa autorización de las Cortes.

Si el Protocolo de Adhesión de España a la UEO modificase los términos del Tratado de Bruselas incluyendo la obligación de cooperar en la disuasión nuclear y sus consecuencias, la autorización de las Cortes para la prestación del consentimiento (art. 94.1 CE) lleva implícita la previa autorización que para la instalación y almacenamiento de armas nucleares requieren las Cortes según el acuerdo anexo a la autorización de adhesión al Tratado del Atlántico Norte.

(En realidad, el Protocolo de Adhesión contempla ambiguamente en su preámbulo la aceptación por España y Portugal de la doctrina nuclear de la UEO expresada en los dos textos políticos ya mencionados —Las declaraciones de Roma y de La Haya—pero sin modificar formal y expresamente el Tratado de Bruselas).

Sin embargo, creo que hay que plantear en términos reales las posibilidades de que se lleve a cabo la instalación y almacenamiento. Después de la firma y ratificación del Convenio el 8 de diciembre de 1987 entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre eliminación de armas nucleares de alcance intermedio (INF) no tiene apenas sentido la instalación de ingenios nucleares en nuestro país; a decir verdad, dado el alcance de las INF estadounidenses (los Tomahawk o misiles de Crucero alcanzan los 2.500 y los Pershing II los 1.800 km. aproximadamente) nunca hubieran podido tener ubicación en España. Como su propia naturaleza indica, tampoco se instalarían armas nucleares estratégicas (que son de alcance intercontinental) y en cuanto a los de corto alcance están pensadas para otro escenario táctico (respuesta nuclear a un ataque convencional, imparable por medios convencionales proporcionados).

Pero si podría tener interés para los aliados el almacenamiento de componentes y naturalmente el tránsito terrestre y especialmente el aéreo así como el almacenamiento de armas nucleares tácticas (terrestres) y misiles de alcance medio cuya base de lanzamiento sea un submarino o un avión (los de base terrestre están prohibidos por el Tratado INF). España es un país que da gran profundidad a la Alianza y a la UEO (que se encuentran situadas en una franja abigarrada de población e industrias) y es una retaguardia con amplias zonas despobladas y de montaña. (Estas apreciaciones casi tópicas parten de la hipótesis que el ataque vendrá del Este; pero, ¿y si viene del Mediterráneo o del Medio Oriente?)...

En realidad, los problemas que suscita la aceptación de la cooperación española en la estrategia de la disuasión no creo que vayan a ser planteados con motivo de la integración de España en la UEO.

En mi opinión, el instrumento jurídico que contempla la eventual instalación, almacenamiento o tránsito de armas nucleares o sus componentes es el acuerdo con los Estados Unidos (art. 12 del Convenio).

XII. LAS ACCIONES MILITARES FUERA DE LA ZONA DE LA UEO

En la «Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad», de 26 y 27 de octubre de 1987, los Estados miembros de la UEO manifestaban su disposición para concertar sus políticas en las crisis que sobrevengan fuera de Europa, en la medida en que sean susceptibles de afectar a los intereses de su seguridad (punto III.4).

La concertación de políticas puede ser tanto en la acción diplo-

mática como económica, financiera y comercial o en la militar.

Entre los miembros de la UEO hay también cierta cohesión a la hora de entender que algunos acontecimientos fuera de la zona de aplicación del Tratado puedan afectar a los intereses de la seguridad en Europa.

A diferencia de otros aliados europeos en la OTAN, que no están dispuestos a que sus intereses y prioridades vayan tan lejos como las declaraciones del Consejo Atlántico sobre las acciones fuera de la zona de la OTAN, la cohesión en la UEO se ha materializado con una acción de envergadura militar al acordar el envío de una «Flotilla» para velar por la libertad y la seguridad de la navegación en la arriesgada región del Golfo Pérsico.

Jurídicamente no hay obligación contraída en el Tratado de Bruselas modificado que obligue a acciones fuera de la zona de la UEO (Europa).

Tampoco de la «Plataforma» se puede derivar propiamente una obligación jurídica, aunque este texto representa el patrimonio de la UEO: su cohesión política. Pero aún así, la «Plataforma» se refiere a «concertar nuestras políticas»; luego, cabría que hubiera divergencias y oposición a alguna «política» en concreto. Soberanamente se podría apreciar cada situación y en consecuencia obrar libremente.

Además no tendría sentido, ni aun en términos políticos, que se pudiera presionar o exigir a España una colaboración de tipo militar fuera de la zona de la UEO si España no tiene una garantía jurídica de solidaridad aliada para con todo nuestro territorio (Islas Canarias y, sobre todo, Ceuta, Melilla y los peñones e islas en Africa).

CONCLUSIONES

Los compromisos de cooperación en lo económico, social y cultural que se contienen en el Tratado de Bruselas de 1948 no tienen relevancia jurídica especial.

II

La Unión Europea Occidental es un pacto de ayuda mutua militar de tipo clásico, de modo que la agresión armada a un Estado aliado de la UEO desencadena la obligación jurídica de ayuda militar con carácter automático, incondicional y no discrecional.

A diferencia del Tratado del Atlántico Norte que es un pacto militar muy singular en las relaciones internacionales al estar condicionado y dejar libre apreciación y elección en cuanto a los medios de ayuda (militares o no militares), la UEO exige a sus Estados Miembros la utilización de todos los medios militares y no militares al alcance del Estado que sean precisos para una situación objetiva de agresión armada.

Constatada la existencia del acto de agresión armada nacería automáticamente, de ese hecho mismo, la obligación de ayuda militar y no militar para España (y cualquier otro Estado Miembro).

La obligación de ayuda de cada Estado Miembro no estaría subordinada a decisiones colectivas ni sometida a condiciones suspensivas de origen constitucional o internacional.

El Gobierno de la Nación (art. 97 de la Constitución Española) y las Cortes Generales (art. 63.3 CE) conservan sus competencias constitucionales para decidir y autorizar, respectivamente, la declaración de guerra en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España apreciando la situación objetiva de agresión armada a un Estado Miembro de la UEO a fin de defender la soberanía e integridad territorial de España agredida en una dimensión regional interdependiente.

III

En el caso de que la UEO decidiese acciones colectivas de ayuda militar y no militar ante la agresión armada a un Estado Miembro, dichas decisiones se adoptarían por unanimidad, preservando el respeto a la soberanía nacional y

si un Estado Miembro se opusiera no podría verse obligado a adoptar tales medidas conjuntas.

IV

El fundamento jurídico de este Pacto militar y de sus obligaciones de ayuda y asistencia por medios militares reposa en la legítima defensa colectiva: la agresión armada a un Estado Miembro de la UEO es una agresión armada a cada uno de sus Miembros y éstos tienen derecho a defenderse y repeler el ataque y la obligación de dar cuenta y subordinar su acción defensiva a los poderes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si éste se hiciera cargo de la situación y restableciese y mantuviese la paz en la región.

La UEO es un Pacto militar compatible con la Carta de las Naciones Unidas, en la que se funda (art. 51) y es, también, expresión de sus deficiencias de funcionamiento en lo que atañe a la paz y seguridad internacionales.

V

Aunque el Tratado de Bruselas prevé el sometimiento de las controversias jurídicas entre los miembros de la UEO ante el Tribunal Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, España ha interpuesto una reserva en virtud de la cual se excluye de la solución judicial, entre otras, la controversia hispano-británica sobre Gibraltar.

VI

El Protocolo de Adhesión de España a la UEO deberá contener modificaciones o adaptaciones particulares (si tales instrumentos no hubieran sido reformados de forma aceptable para España), ya que la redacción actual de los textos convencionales en vigor contienen compromisos que, aun siendo compatibles formalmente con la Constitución, sin embargo pueden producir gravísimas consecuencias para los intereses de España en materia de integridad territorial (VII) y, también, po-

drían quebrantar las decisiones políticas adoptadas democráticamente por el pueblo español en el referéndum de 1986 (VIII).

VII

La garantía solidaria que la UEO (en los términos actuales en vigor) dispensaría a España en caso de agresión se limita al Territorio peninsular e islas Baleares, quedando excluida la ayuda militar y no militar de la UEO si el ataque a España se produce en las Islas Canarias, Ceuta, Melilla, Islas Chafarinas y los Peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera.

Así se quebraría, por segunda vez en esta década, el principio de la defensa unitaria del Estado, es decir, de que toda España será defendida del mismo modo y con la misma intensidad.

Aunque constitucionalmente no se quiebra la obligación de las Fuerzas Armadas Españolas de defender la integridad territorial (art. 8 CE), se debilita la defensa de España y hace que las ciudades españolas en África aparezcan vulnerables a la acción diplomática y, eventualmente, militar de Marruecos.

Aun logrando fácilmente que el Protocolo de Adhesión a la UEO, por paralelismo con el ámbito de aplicación espacial del Tratado del Atlántico Norte, incluya la defensa de las Islas Canarias, seguiremos separando el destino de la España peninsular e insular del destino de las ciudades y territorios en el continente africano y ofreceremos evidencias gratuitas de la legitimidad de las pretensiones de Marruecos.

España no debería haber permitido que los aliados, a los que estamos dispuestos a defender con las armas (en virtud de las Alianzas militares a las que pertenece España), seleccionen y delimiten el territorio de España que es digno de ayuda.

Además, España debe valorar las consecuencias jurídico-internacionales de su reiterado compromiso de defender militarmente y por otros medios la soberanía británica sobre Gibraltar en caso de agresión armada en el Peñón.

VIII

Dado que el Estatuto de Fuerzas de la UEO (Protocolo II de París de 1954) no ha sido dado por terminado, debido a sus anacronismos, ni se han modificado sustancialmente aquellos artículos (1.º y 2.º) que tendrían por efecto integrar las Fuerzas Armadas de los Estados miembros bajo el mando del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR), entonces España debería haber hecho una reserva general o global a dicho Protocolo a fin de que la voluntad del Pueblo español expresado en el referéndum de 1986 sea respetada en el sentido de que nuestras Fuerzas Armadas no se integrarán en el sistema de mandos aliados y bajo sus órdenes.

España debería haber dejado a salvo inequívocamente esa posición a fin de que, la adhesión a la UEO no sea una forma encubierta y engañosa de disponer nuestras Fuerzas Armadas en la estructura militar integrada de la OTAN bajo el mando de SACEUR.

IX

La estrategia de la disuasión de la UEO se basa en la combinación de las armas nucleares y convencionales y su firme disposición para su utilización. La credibilidad de su estrategia exige que todos los Miembros de la UEO acepten el reparto de riesgos y responsabilidades.

Sin embargo, hasta ahora esa cohesión y convicción nuclear de la UEO no ha tenido expresión jurídico-convencional. Luego, en virtud del Tratado de Bruselas y sus Protocolos de París, España no está obligada a aceptar el tránsito, el almacenamiento o instalación de armas nucleares.

Su eventual aceptación al margen del Tratado será un acto soberano de España condicionado a la específica y previa autorización de las Cortes (salvo que sea aceptada por la vía del nuevo Convenio con los Estados Unidos).

X

Aunque en 1981 las Cortes se reservaron la facultad de autorizar la instalación o almacenamiento (no así el tránsito) de armas nucleares con ocasión del acuerdo de autorización de la adhesión a la Alianza Atlántica, sin embargo, en los Convenios con los Estados Unidos de 1982 y 1988, las Cortes renunciaron a la misma y, a su vez, autorizaron al Gobierno para consentir o rechazar el almacenamiento o la instalación de armas nucleares norteamericanas.

XI

La prohibición de almacenar, instalar e introducir armas nucleares en el territorio de España refrendada por el pueblo español en el referéndum de 1986 no tiene valor jurídico obligatorio constitucional ni legal respecto de las competencias de las Cortes Generales y del Gobierno para autorizar y decidir tales actos. A lo sumo es un condicionamiento político de gran envergadura ético-democrática y que el Gobierno debe («no tiene») y puede respetar en la adhesión a la UEO en los términos jurídicos actuales del Tratado de Bruselas y sus Protocolos de París.

(1) Texto de la invitación: El Consejo de Ministros de la UEO ha tomado nota de que Portugal y España, enteramente comprometidos en la construcción europea y miembros de la Alianza Atlántica, han indicado formalmente que están dispuestos a adherirse al Tratado de Bruselas modificado, que aceptan sin reservas y en todos sus términos la Declaración de Roma del 27 de octubre de 1984, y la Plataforma aprobada en La Haya el 27 de octubre de 1987, y que están dispuestos a participar enteramente en su aplicación.

En consecuencia, el Consejo de Ministros de la UEO ha decidido invitar, de acuerdo con el artículo XI del Tratado de Bruselas modificado a Portugal y España para comenzar las discusiones necesarias con objeto de su eventual adhesión.

El gobierno español aceptó la invitación, según Comunicado de la Oficina de Información Diplomática el 19 de abril de 1988.

EL MPDL Y LA UEO

Firma este artículo la Junta Directiva del «MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD» (MPDL), integrada por, entre otros miembros:

**FRANCISCO ALDECOA
JACOBO ECHEVERRÍA
MANUEL MARTÍN PARRA
MAITE NUÑEZ
MANUEL DE LA ROCHA
ISABEL SANJUAN
RAMÓN MUÑAGORRI
ADOLFO VARELA**

A estas alturas parece irreversible la decisión del gobierno de conducir a España hasta dentro de la UNION EUROPEA OCCIDENTAL (UEO), aceptando la invitación de los países que han revitalizado este organismo internacional, muerto prácticamente hasta 1984, y ello pese a que, tras la reciente firma del convenio, éste ha de ser ratificado por el Parlamento español.

Nos hubiera gustado disponer de mayores oportunidades de información y debate social previos a la determinación de nuestro Gobierno —que aceptó en abril de 1988 una invitación efectuada inmediatamente antes para iniciar las deliberaciones— sobre asunto tan opaco y delicado de tal modo que un mayor número de ciudadanos hubiera podido hacerse criterios e influir con su opinión en la decisión sobre una eventual adhesión.

El MPDL, en particular, que no ha renunciado en ningún momento a hacer oír su voz en asunto que interesa, y mucho, al movimiento pacifista español y europeo, ha debido —para cumplir su función— emplear al efecto amplio espacio de tiempo y dedicación, de modo que su criterio colectivo pudiera estar formado por algo más que unos cuantos gritos instantáneos en la calle presididos más por la idea de erosionar al gobierno que por la de emitir una opinión mínimamente rigurosa.

De este modo, hemos estudiado y publicado en nuestra revista —TIEMPO DE PAZ— los textos internacionales fundamentales para conocer de qué se está hablando, así como el dictamen jurídico sobre la materia que puede encontrarse en sus páginas; y hemos realizado, finalmente, varias sesiones dedicadas a contrastar la información y los criterios de pacifistas y expertos en la materia.

Sólo así creemos estar mínimamente capacitados para trasladar a la opinión y a los poderes públicos nuestros criterios sobre